

# Democracia local en Andalucía

Experiencias participativas en los  
municipios andaluces

Autores:

Joan Font (coordinador)

David H. Corrochano

Paloma Fontcuberta

Carolina Galais

Ernesto Ganuza

Clemente Navarro





# Democracia local en Andalucía

Experiencias participativas en los municipios andaluces

Autores:

Joan Font (coordinador)

David H. Corrochano

Paloma Fontcuberta

Carolina Galais

Ernesto Ganuza

Clemente Navarro

IF002/11



Centro de Estudios Andaluces  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA**



Proyecto de investigación financiado por el  
Centro de Estudios Andaluces (PRY063/09).

**Edita:**

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,  
Consejería de la Presidencia, JUNTA DE ANDALUCÍA.

© Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces  
Bailén, 50, 41001 – Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

[www.centrodeestudiosandaluces.es](http://www.centrodeestudiosandaluces.es)

Febrero de 2011.

ISBN: 978-84-694-0070-8.

# Índice

<b>1. Introducción .....</b>	<b>7</b>
1.1. Por qué esta investigación.....	7
1.2. Metodología .....	9
1.3. Temáticas y estructura del libro .....	15
<b>2. La participación local hoy.....</b>	<b>21</b>
2.1. Introducción .....	21
2.2. La administración y la ciudadanía: los procesos de participación local .....	23
2.2.1. La Nueva Gestión Pública.....	23
2.2.2. La Gobernanza.....	25
2.2.3. Los mecanismos de participación y la evolución normativa: de la NGP a la Gobernanza.....	27
2.3. La participación en los municipios españoles .....	29
2.4. A modo de conclusión.....	32
<b>3. ¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos? .....</b>	<b>35</b>
3.1. Introducción .....	35
3.2. Respuestas micro para problemas macro: los condicionantes de la participación a nivel local .....	36
3.3. Modelo de análisis e hipótesis de trabajo.....	40
3.4. Qué municipios, cuántas experiencias .....	43
3.4.1. Existencia y número de experiencias de participación ciudadana.....	43
3.4.2. El papel de los factores contextuales.....	44
3.4.3. El papel de las motivaciones instrumentales .....	47
3.4.4. El papel de las motivaciones normativas .....	48
3.4.5. Un análisis multivariado de los condicionantes de las experiencias participativas.....	51
3.5. Conclusiones.....	57
<b>4. Características de los procesos participativos en los ayuntamientos andaluces .....</b>	<b>61</b>
4.1. La organización de las experiencias participativas .....	63
4.1.1. La iniciativa de las experiencias.....	63
4.1.2. La dimensión temporal de las experiencias .....	65
4.1.3. Los recursos económicos para la participación .....	66
4.1.4. La contratación de recursos humanos .....	67
4.1.5. Qué metodologías se emplean .....	68
4.1.6. La evaluación.....	70
4.2. Para qué las experiencias de participación .....	72
4.2.1. Temática y finalidad de las experiencias participativas en Andalucía.....	72

4.2.2. La finalidad de las experiencias participativas .....	76
4. 3. La movilización de los participantes .....	78
4.3.1. Número de participantes.....	78
4.3.2. ¿Quién participa? .....	79
4.3.3. Selección de los participantes.....	82
4.3.4. El papel de las asociaciones .....	83
4.3.5. Medios de movilización y difusión .....	86
<b>5. La calidad de las experiencias participativas.....</b>	<b>93</b>
5.1. Introducción .....	93
5.2. ¿Qué es la calidad de los procesos participativos?, ¿en qué consiste? .....	94
5.2.1. Las “buenas” cualidades del proceso: inclusividad, oportunidades para la deliberación e influencia...94	
5.2.2. Los “resultados” esperados: políticas, autoridades públicas y ciudadanía .....	101
5.2.3. Una visión de conjunto de la calidad: indicadores sintéticos.....	102
5.3. ¿Por qué es diferente la calidad de las experiencias?: contexto sociopolítico e institucional.....	106
5.3.1. ¿El contexto importa?: el “efecto comunidad local” y el “efecto política de participación”.....	109
5.3.2. ¿Qué factores del contexto importan más? .....	111
5.4. Conclusiones: las “calidades” de las experiencias participativas y su carácter contextual.....	114
<b>6. Andalucía en perspectiva comparada.....</b>	<b>119</b>
6.1. Introducción: contextos, hipótesis y metodologías.....	119
6.2. La participación local en Andalucía y Cataluña: una comparación agregada.....	121
6.2.1. Cómo se conciben los procesos participativos .....	121
6.2.2. Qué procesos participativos se conciben .....	123
6.2.3. Para qué se hacen las experiencias participativas.....	125
6.2.4. Quién se moviliza para participar .....	127
6.3. Comparaciones controladas: ¿por qué son distintas Cataluña y Andalucía? .....	130
<b>7. Conclusiones.....</b>	<b>135</b>
7.1. ¿Qué hemos aprendido sobre cómo es la participación local en Andalucía?.....	135
7.2. La diversidad de la participación local andaluza y sus factores explicativos .....	139
7.3. Recomendaciones y preguntas abiertas.....	143
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>151</b>
<b>Anexo 1: Diseño de la muestra .....</b>	<b>161</b>
<b>Anexo 2: Cuestionario .....</b>	<b>164</b>
<b>Anexo 3: Trabajo de Campo.....</b>	<b>191</b>
<b>Anexo 4: Modelos de carta .....</b>	<b>194</b>

# 1. Introducción







# 1. Introducción

Joan Font (CSIC)

## 1.1. Por qué esta investigación

Los ayuntamientos andaluces han sufrido una profunda transformación desde que los concejales fueran elegidos por primera vez de forma democrática hace algo más de 30 años. Se ha transformado su fisonomía, la organización político-administrativa que los gobierna y los procesos a través de los cuáles se toman las decisiones. Si la propia elección de representantes fue ya un paso importante en esa democratización de la vida política municipal, la progresiva apertura de espacios para incorporar a la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones locales ha sido otro proceso fundamental, que se ha acelerado en las dos últimas décadas. Esos procesos de participación a nivel local, donde la ciudadanía toma parte activamente en la definición de los problemas y en la identificación de las soluciones, son el tema que trataremos en este libro, tratando de mostrar cómo son, dónde se desarrollan o por qué se producen este tipo de experiencias, a partir de una encuesta representativa administrada a una muestra de municipios andaluces en el año 2009.

Los debates colectivos sobre hacia dónde debe evolucionar el municipio y sobre qué políticas son las más apropiadas para el mismo han cambiado, en Málaga, en

Jerez o en Torreperogil, en la misma dirección que se ha ido abriendo paso en el País Vasco, en Holanda o en Kerala (India): los representantes electos por la ciudadanía siguen siendo los agentes fundamentales del proceso decisonal, pero a la vez éste se comparte cada vez con mayor frecuencia con parte de la ciudadanía. Desde decisiones muy pequeñas y simbólicas como decidir el nombre de una calle o uno de los días de fiesta local, hasta decisiones de mucho mayor calado como son el presupuesto de inversiones o la planificación urbanística a medio plazo, son compartidas con la ciudadanía por medio de procesos participativos más o menos formalizados. Así, expresiones como Agenda 21, “proyecto educativo de ciudad”, “presupuesto participativo” o “encuesta deliberativa” se han ido incluyendo en el día a día de la política local para nombrar a algunos de estos procesos a partir de los temas abordados o a las metodologías utilizadas en los mismos.

Pero si los estudios sobre esta realidad empiezan a ser importantes allí donde estos procesos han adquirido un gran protagonismo mundial (por ejemplo, en Brasil, por ser la cuna de los presupuestos participativos), en países con una comunidad científica muy grande y con abundantes recursos como en EEUU, o incluso en países donde el tema ha adquirido un protagonismo

notable en la arena política nacional, como Francia o Gran Bretaña,<sup>1</sup> la investigación al respecto es todavía limitada en buena parte de los restantes países, entre ellos España. Incluso, dentro de la geografía española, la distribución de los estudios es desigual, con mayor presencia en el ámbito catalán<sup>2</sup> y vasco,<sup>3</sup> y con mucha menor presencia en otras CCAA.

Hasta no hace mucho, la preeminencia de investigaciones de origen catalán y vasco se debía, principalmente, a que estas comunidades fueron las pioneras en aplicar las innovaciones en materia de participación ciudadana surgidas en Europa o en Latinoamérica, e incluso en proponer nuevas soluciones a estos retos. Sin embargo, esta circunstancia está cambiando, ya que en los últimos años es posible encontrar un gran número de experiencias innovadoras en otras comunidades autónomas. Andalucía, con propuestas como las encuestas deliberativas desarrolladas en Córdoba, es un ejemplo de ello. Sin embargo, en el caso andaluz sólo contamos con estudios aislados, fundamentalmente monografías sobre experiencias concretas.<sup>4</sup> Hasta el momento no

existía ningún trabajo que ofreciese una visión de conjunto de la realidad participativa local en esta región. ¿Hay muchas o pocas experiencias? ¿Sobre qué temas tratan? ¿Qué tipo de ayuntamientos las ponen en marcha y con qué grado de éxito?

Responder a estas preguntas y ofrecer una fotografía global de la participación local andaluza es el propósito de este volumen. Para su realización ha sido fundamental el apoyo que ha supuesto el proyecto competitivo concedido por la Fundación Centro de Estudios Andaluces, que ha permitido diseñar y ejecutar el proceso de recogida de datos en que se basa este libro. A su vez, éste se enmarca en un proyecto más amplio que pretende comprender la participación local en la Europa del Sur, analizando varias regiones más de España, Francia e Italia, de manera que en un futuro podamos situar a Andalucía en esta perspectiva regional más amplia de la Europa del Sur y entender sus rasgos diferenciales respecto a otras zonas.

El crecimiento de estos espacios participativos no ha pasado inadvertido para los científicos sociales, que se han ido aproximando a esta nueva realidad desde la antropología, la psicología, la sociología o la ciencia política, dando lugar a un ya considerable volumen de publicaciones y estudios monográficos sobre el tema. Aunque en una literatura tan amplia y diversa siempre hay visiones más positivas y más negativas, la mayoría de los estudios más serios e influyentes han apuntado muchas de las bondades de estos procesos participativos, desde su capacidad para movilizar a nuevos

---

1 Gran Bretaña es durante los gobiernos laboristas el país quizás más activo desde el nivel nacional a la hora de promover políticas participativas por parte de sus gobiernos locales. En Francia el tema alcanza una gran notoriedad al convertirlo una de las presidenciables socialistas, Ségolène Royal, en uno de los temas estrella de su apuesta programática.

2 Por ejemplo, todos los trabajos sobre el tema que se producen desde la Diputación de Barcelona, la Fundación Jaume Bofill o el IGOP. Entre otros, véanse Pindado (1999), Subirats *et al.* (2001), Sánchez (2000), Blanco y Gomà (2002) o más recientemente Parés (2009) o Font y Galais (2009).

3 Por ejemplo, Rodríguez y Ajángiz (2007) o Ajángiz y Blas (2008).

4 Uno de los primeros y mejores estudios españoles sobre el

---

tema es el de Navarro (1999). Entre los estudios más recientes pueden verse Ganuza y Moyano (2009), Pérez *et al.* (2009) García *et al.* (2009).

sectores sociales, sus efectos politizadores sobre los participantes o su éxito a la hora de incorporar saberes ciudadanos en las políticas locales. Sin embargo, una inmensa mayoría de los mismos son trabajos centrados en una sola experiencia o en una comparación entre un número muy limitado de las mismas. Aunque muchos de estos trabajos han sido valiosísimos para realizar evaluaciones en profundidad de dichas experiencias y han servido como material desde el que construir importantes aportaciones teóricas (Fung 2001, Mansbridge 1983), también han contribuido seguramente a difundir una imagen sesgada de los procesos participativos.

¿Por qué se han realizado más análisis sobre el presupuesto participativo de Porto Alegre, las asambleas de los municipios de Nueva Inglaterra o la asamblea ciudadana para la reforma electoral en Ontario que sobre otras realidades semejantes? ¿Por tratarse de procesos fallidos de cuyos errores podemos aprender? ¿Por tratarse de procesos muy habituales y representativos de las prácticas participativas municipales? No. Si esos y otros procesos similares han recibido más atención ha sido precisamente porque parecían procesos ejemplares, capaces de movilizar a muchas personas, de influir en las políticas públicas e incluso de incidir positivamente en la transformación de la comunidad política donde se desarrollan. Su carácter de “buenas prácticas” ha sido muy útil para la difusión de sus estrategias y de sus mayores éxitos, pero su visibilidad ha terminado provocando que atribuyamos al conjunto de las experiencias participativas, bondades que quizás sólo sean propias de estos casos que han sido elegidos precisamente por su positiva excepcionalidad.

Por ello, la apuesta de este proyecto ha sido la tratar de avanzar en una dirección distinta, construyendo ma-

pas de experiencias participativas locales que aspiran a recoger con cierta representatividad la diversidad de procesos que se realizan en los municipios, sean estos grandes o pequeños y sean las experiencias muy o poco exitosas, puesto que de lo que se trata precisamente es de capturar toda su diversidad.

## 1.2. Metodología

Entre las investigaciones que optan por el estudio comparado de una serie de casos podemos distinguir tres aproximaciones en función de cómo acotan su objeto y de las herramientas que utilizan para recoger información. En primer lugar encontramos investigaciones que se centran en un grupo de experiencias con cierta homogeneidad organizativa; en segundo lugar, los que se basan en una encuesta territorialmente acotada y tratan de obtener una imagen representativa de la realidad; y, finalmente, aquellos que tratan de establecer un censo (más o menos amplio y exhaustivo) de experiencias.

En el primer grupo se incluyen aquellos estudios que, sin aspirar necesariamente a la exhaustividad, han analizado un amplio grupo de experiencias con temática y/o metodologías similares. Entre ellos podemos destacar el de Sintomer *et al.* (2006) sobre los presupuestos participativos europeos, el de Schatan (2006) sobre los consejos sectoriales de salud en Brasil, el de Avritzer (2009) sobre los presupuestos participativos brasileños, el de Font y Blanco (2003) sobre los consejos consultivos autonómicos en Cataluña, o el de Corrochano (2009) sobre los consejos consultivos de inmigración en España. Todos ellos tienen en común que tratan de

recoger información relativamente homogénea sobre buena parte de las experiencias existentes de un determinado tipo. La similitud entre el conjunto de experiencias estudiadas les permite profundizar significativamente en su objeto, aunque sus conclusiones no son aplicables a otro tipo de procesos participativos.

Los intentos de examinar la situación de la participación municipal por medio de una encuesta a los ayuntamientos (o a una muestra de los mismos) son menos frecuentes. Previos a nuestro propio estudio, sólo nos ha sido posible localizar dos encuestas realizadas en Inglaterra en los años 1997 y 2001 (DETR 1998, Birch 2002), una a nivel español desarrollada en 2001 por la FEMP (FEMP 2002c), otra en el País Vasco y Navarra desarrollada en torno a 2005 (Ajángiz y Blas 2008) y otra que se ha hecho muy recientemente en Cataluña (Fundació Pi i Sunyer 2009). Todas ellas comparten una misma lógica: se manda una encuesta estandarizada a todos o a una muestra de los ayuntamientos del territorio de interés, se consigue una tasa de respuesta

razonable y se consigue así una información cuyo nivel de representatividad (es decir, su capacidad de reflejar con más o menos sesgos la realidad) es conocida.

Los intentos de construir listados de experiencias amplios y diversos tampoco son muy abundantes. Existe un primer intento desarrollado en Cataluña (Subirats et al. 2001), seguido por los estudios desarrollados por parte de este equipo o sus colaboradores en Cataluña nuevamente (Font y Galais 2009) y en la Toscana (Della Porta y Reiter 2009). También existen rasgos comunes en las opciones metodológicas adoptadas por todos estos estudios. Si en el grupo anterior eran los ayuntamientos quienes respondían a un cuestionario, en este caso son los propios investigadores quienes, a partir de la información que hayan podido localizar sobre cada una de las experiencias, la codifican o analizan sistemáticamente para producir también un mapa de la diversidad de la realidad estudiada. La tabla 1.1 sintetiza las principales opciones por las que apuesta cada una de estas estrategias.

Tabla 1.1. Rasgos descriptivos habituales de los 3 tipos de mapas participativos

Rasgos	Mapas focalizados	Mapas municipales	Mapas de experiencias
Diversidad objeto estudio	Uniformidad	Diversidad	Diversidad
Unidad de análisis	Experiencia	Municipio (y experiencia)	Experiencia
Instrumento recogida datos	Matriz a rellenar por investigador	Encuesta a rellenar por Ayuntamientos	Matriz a rellenar por investigador
Número casos <sup>1</sup>	36, 31, 26	73, 91, 151, 216	51, 91, 103
Media nº casos	31	133	82

Fuente: elaboración propia a partir de las referencias citadas en esta sección.

Quizás las diferencias entre estas aproximaciones, que mayores consecuencias analíticas tienen son las relacionadas con los contenidos y la naturaleza de los datos. En los mapas focalizados y de experiencias los investigadores elaboran una plantilla de recogida de datos, buscan información sobre los procesos y a partir de ésta, rellenan la plantilla para cada uno de los casos. En algunos casos se trata de información muy fácilmente objetivable (por ejemplo, el número de participantes), en otros requiere una codificación posterior muy sencilla (por ejemplo, el tema abordado), mientras que en otros interviene en mayor medida la valoración global del conjunto de la información recogida que realiza el equipo investigador (por ejemplo, el nivel de relación entre el proceso participativo y la elaboración de políticas). Tampoco están exentos de problemas los estudios en que son los responsables municipales los que responden a una encuesta sobre las prácticas participativas llevadas a cabo en su localidad. Esto supone, en primer lugar, que su vínculo personal con la experiencia y la voluntad natural de comunicar lo mejor de ésta puede introducir sesgos de deseabilidad social en las valoraciones, llevando a que éstas sean sistemáticamente elevadas. Por otro lado, los informantes pueden malinterpretar algunas de las categorías utilizadas por quienes elabo-

raron el cuestionario o, en todo caso, hacer interpretaciones muy distintas entre unos ayuntamientos y otros, introduciendo error de medida en el estudio.

En definitiva, cada una de estas estrategias da lugar a lógicas y resultados algo diferentes y cada una de ellas tiene también sus ventajas e inconvenientes. La tabla 1.2 se centra ya en las dos estrategias que más nos interesan, porque son las que permiten reflejar el conjunto de la realidad participativa en un territorio determinado, y trata de recoger las principales ventajas e inconvenientes de las dos posibles estrategias de recolección de datos. Así, los mapas de experiencias permiten recoger una información dónde ha habido un único codificador que ha utilizado los criterios analíticos tal como los investigadores los habían previsto. Por el contrario, como no partimos de una base muestral conocida, no podemos juzgar seriamente la representatividad de la muestra obtenida y todo lo que podemos hacer es aspirar a recoger una muestra diversa y plural de experiencias. Por ello nuestra opción ha sido la de hacer una encuesta a municipios, de manera que podamos juzgar la representatividad de los resultados obtenidos, es decir, hasta qué punto éstos son un buen reflejo de lo que realmente ocurre en los municipios andaluces.

Tabla 1.2. Debilidades y fortalezas principales de dos estrategias de recogida de datos

	Fortalezas	Debilidades
Mapas municipales	-Marco muestral conocido: representatividad -Permite estudiar las influencias del contexto local	Más sesgo en las respuestas (por deseabilidad social y por comprensión diferente de los conceptos)
Mapas de experiencias	Codificación más fiable y homogénea	-Desconocemos la representatividad exacta -Infrarrepresentación de las experiencias menos visibles

El siguiente paso era plantearse a qué municipios debíamos encuestar. En cualquier contexto de recursos limitados, optar por más municipios significa que se podrán dedicar menos esfuerzos a realizar seguimientos de los mismos. Por ello, la primera opción fue limitar el número de municipios a contactar, puesto que resultaba más importante conseguir niveles de respuesta elevados y homogéneos que maximizar a cualquier precio el número de municipios incluidos en el estudio, a costa de que sólo respondieran la encuesta los mejor predispuestos. Estimamos que la tasa de respuesta podría situarse en torno al 25% y, dado que nuestro objetivo era obtener en torno a un centenar de respuestas válidas,<sup>5</sup> con estos dos datos en la cabeza procedimos a diseñar una muestra aleatoria de 400 municipios, estratificados por provincias y tamaño de hábitat (Anexo 1).<sup>6</sup>

De entre los 400 municipios muestreados, respondieron nuestra invitación algo más del 25% inicialmente previsto. Esto nos ha permitido obtener 120 cuestionarios válidos, con tasas de respuesta aceptables en cada una de las provincias y tamaños de hábitat, aunque el nivel de colaboración haya sido algo mayor en la provincia de Córdoba o en los municipios de mayor tamaño (Anexo 1). Para comprobar que nuestra muestra recoge efectivamente todo tipo de municipios, hemos procedido también a comprobar la tasa de respuesta en función de otra variable que no formaba parte de nuestro marco

muestral, el partido político gobernante en el municipio. La tabla 1.3 muestra niveles de cooperación muy similares entre partidos, oscilando entre el 26% de los municipios gobernados por el PP y el 37% de los gobernados por IU o el PA.

Tabla 1.3. Muestra teórica, muestra real y tasa de respuesta por partido gobernante (% columna)

	Muestra teórica	Muestra real	Tasa de respuesta por partidos
Partido político en alcaldía:	N=400	N=120	
PSOE	62,5	61,6	29,6
PP	16,3	14,2	26,2
IU	12,3	15,0	36,7
PA	4,0	5,0	37,5
Independientes/Otros	5,0	4,2	25,0
TOTAL	100,0	100,0	30,0

Una vez que sabíamos de qué municipios queríamos obtener información, la siguiente pregunta era cuáles eran los instrumentos para administrar la encuesta. Finalmente se optó por un cuestionario enviado a través de un link que se hacía llegar por correo electrónico a las direcciones de los distintos ayuntamientos y que éstos respondían a través de un enlace a un servidor remoto que almacenaba la información. El cuestionario (Anexo 2) incluía una primera parte de información general sobre el municipio y sus recursos y políticas de participación y, si se había registrado alguna experiencia de participación, el cuestionario continuaba con 30 preguntas referidas a las características de cada una de las dos principales experiencias desarrolladas en el municipio. La encuesta estaba dirigida a los responsables de participación de los municipios, de manera que tenemos respuestas de políticos, técnicos especializa-

5 La mayoría de técnicas de análisis multivariado que utilizamos, por ejemplo, en los capítulos 3 y 5 permiten realizar inferencias con valor estadístico a partir de un centenar de casos.

6 Se han excluido de la muestra los municipios más pequeños, donde las dinámicas participativas son mucho más informales y difíciles de recoger con nuestro cuestionario y que, además, disponen de poco personal que pueda responder a encuestas.

dos en temas de participación y, en algunos casos, de otro personal de la administración local.

Por último, el trabajo de campo empezó en septiembre de 2009 y se prolongó hasta final de noviembre (Anexo 3). Tras muchas cartas (Anexo 4) y recordatorios, este proceso ha dado lugar a los 120 cuestionarios válidos ya mencionados, lo que supone un 30% de respuestas válidas,<sup>7</sup> que contenían información sobre 156 experiencias de participación.<sup>8</sup> Con todo ello hemos construido dos bases de datos, una a nivel municipal y otra a nivel de experiencia, cuyos contenidos presentaremos a lo largo del libro.

En síntesis, ¿cuáles son las grandes opciones metodológicas adoptadas en este libro y cuáles sus consecuencias a la hora de juzgar los potenciales y las limitaciones de los análisis que presentamos aquí? La tabla 1.4 sintetiza estas opciones: la estrategia adoptada nos ha permitido obtener una buena fotografía de la realidad participativa local que se desarrolla en los municipios andaluces de más de 1.000 habitantes; tenemos una buena tasa de respuesta, distribuida de manera bastante uniforme por territorios y tipos de municipios, por lo que nuestros 120 municipios son una buena representación de lo que se está haciendo en los municipios andaluces, en la que no falta nadie y ninguna de cuyas piezas tiene una presencia abrumadoramente inapropia-

da, lo que nos permitirá realizar tanto análisis de la realidad local, así como de un universo de 156 procesos participativos.

Sin duda, las opciones adoptadas también tienen sus limitaciones, empezando por que no tenemos la información tan rica y en profundidad que proporcionan los estudios de caso. Es posible que a la hora de responder a nuestra encuesta, hayamos tenido una mejor respuesta por parte de aquellos municipios que más experiencias han desarrollado (problema 1) o que hayan optado por contarnos los procesos más exitosos de entre aquellos que han puesto en marcha (problema 2).<sup>9</sup> También hemos de tener muy en cuenta que entre la información recogida hay alguna más objetivable donde podemos esperar algo más de exactitud por parte de nuestros informantes (quién ha participado, qué temas se han tratado) y otras valoraciones subjetivas donde es normal esperar que el vínculo afectivo entre el responsable del proceso y su producto se exprese en forma de valoraciones muy positivas (problema 3).

¿Qué podemos hacer ante estas 3 potenciales debilidades de los datos? Ante lo primero sólo podemos optar por la prudencia: la gran mayoría de los ayuntamientos andaluces que nos han respondido afirman tener políticas activas de participación, pero nosotros no vamos a ponerle cifras a esta afirmación porque es probable que efectivamente nos haya respondido algo más quien tuviera más o mejores cosas que contar. Ante lo segundo adoptaremos una postura similar: podemos afirmar que

---

7 La no respuesta fue de algo más del 65%, al que hay que añadir un municipio que mostró su rechazo a responder y varios que respondieron la encuesta de forma demasiado incompleta (véase nota 11).

8 El cuestionario repite la misma batería de preguntas para cada una de las dos principales experiencias propuestas por los entrevistados. Así, algunos municipios no aportan ninguna experiencia, otros una y otros dos.

---

9 A los municipios que habían desarrollado más de dos experiencias les pedimos que nos desarrollaran las características de dos procesos que consideraran más significativos y diferentes entre sí.



la realidad participativa en los municipios andaluces es parecida a la que reflejamos aquí... O probablemente algo menos bonita, si fuera cierto que los ayuntamientos hubieran optado por presentarnos lo mejor de lo que han hecho.<sup>10</sup> En tercer lugar, las valoraciones subjetivas generosas se han producido sin lugar a dudas, con medias en toda una serie de escalas que iban del 0 al 10 que se sitúan siempre por encima del 7: nuestros entrevistados consideran que la gran mayoría de los procesos merecen un notable en casi todos los aspectos. Frente

10 Para explorar esta posibilidad hemos comparado las valoraciones de las primeras y segundas experiencias que nos muestran los ayuntamientos, para ver si estos empiezan con lo mejor que tienen y las segundas experiencias son ya algo peores (y con ello podríamos suponer que serían aún peores las terceras, cuartas, etc., de las que no nos han hablado). Martínez (2010) muestra que las primeras experiencias son algo más costosas, pero que no son sistemáticamente mejor valoradas que las segundas en los distintos indicadores de valoración subjetiva que incluye la encuesta. Por tanto, no hay indicios claros de que los ayuntamientos hayan empezado mostrando lo mejor de lo que han hecho.

a esta generosidad vamos a utilizar dos estrategias. La primera consiste en dar más importancia en nuestros análisis a los factores más objetivables (por ejemplo, el tipo de información suministrada o quién la expuso) y menos a las valoraciones subjetivas. La segunda es la misma que se utiliza siempre ante las percepciones subjetivas en las encuestas: no vamos a fijarnos mucho en las notas finales de esos profesores que sabemos que han sido generosos, sino en cómo discriminan a los alumnos, poniendo a veces un 5 y otras un 10, indicando con ello valoraciones más y menos buenas de las mismas.

En todo caso, el conjunto de las informaciones recogidas nos han permitido construir una imagen bastante cercana a la realidad que, con la debida prudencia en las aproximaciones a los datos, nos puede ayudar a conocer mucho mejor qué es lo están haciendo los ayuntamientos andaluces de más de 1.000 habitantes en cuanto a procesos de participación.

Tabla 1.4. Grandes opciones metodológicas adoptadas, fortalezas y debilidades

Opciones adoptadas	Fortalezas	Debilidades
Estrategia de N grande	Capacidad de representar sintéticamente la realidad	No permite profundizar aspectos cualitativos
Unidad de recogida de información: municipio	Conocemos la representatividad de los resultados	Valoraciones subjetivas y cambiantes en función de persona entrevistada
Muestra 400 municipios representativos de los municipios andaluces con más de 1.000 habitantes	Buena tasa de respuesta	Desconocemos la realidad de municipios muy pequeños
Recogida de información por encuesta electrónica	Eficacia: comunicación fácil y bajo coste	Ausencia contacto con Ayuntamientos. Potenciales errores de medida por encuesta autoadministrada
Cuestionario basado en municipio y experiencia	Resultados analizables por municipio y por experiencia	Representatividad interna: ¿son éstas las mejores experiencias de cada municipio?



## 1.3. Temáticas y estructura del libro

Todo ello ha dado lugar a un volumen de información considerable: conocemos algunos rasgos de las políticas locales de participación de 120 municipios andaluces analizados y sabemos bastantes cosas de 156 experiencias de participación andaluzas recogidas. Pero ¿qué entendemos por experiencia de participación?

Para que una actividad pudiera formar parte de nuestro universo debía reunir cuatro condiciones: 1) desarrollarse a nivel local; 2) contar con algún tipo de reconocimiento municipal, aunque no fuera el ayuntamiento quien la impulsara ni organizara; 3) incluir participación de ciudadanos o asociaciones (es decir, no ser un proceso con presencia exclusiva de administraciones públicas); y 4) debatir una política o tema de interés colectivo en la localidad. En definitiva, nos interesaba incluir un amplio abanico de procesos donde personas que no son profesionales de la política ni de la administración han debatido, hablado o pensado conjuntamente sobre problemas y/o soluciones a temáticas locales. Sin duda, entre estos procesos pueden encontrarse experiencias emblemáticas y muy bien desarrolladas y otras que sean una mera operación de imagen sin ninguna cualidad democrática, pero esta diversidad es precisamente una de las cosas que nos va a interesar examinar y por tanto queremos poder contar con las mejores y las peores experiencias.

¿Responden las 156 experiencias a estas 4 características que hemos definido? Nuestra encuesta incluía al comienzo una definición de proceso participativo que fuera fácilmente comprensible para la persona entrevistada: “la actividad que pretende que la ciudadanía influya en el debate o en la toma de decisiones sobre temas locales. Por ejemplo, una asamblea para discutir cómo

urbanizar una calle es experiencia de participación. Por el contrario, que la gente asista a una fiesta popular o las subvenciones a asociaciones no formarían parte de esta definición, porque no se está debatiendo ni proponiendo soluciones.” Por lo tanto, las personas que han respondido la encuesta consideran que las experiencias que han desarrollado sí responden a esta definición.

Para asegurarnos de que no hubiera interpretaciones excesivamente abiertas de la misma, utilizamos dos procedimientos de control. En primer lugar, en todos aquellos casos en que el nombre de la experiencia nos generaba alguna duda, comprobamos el conjunto de las respuestas que la persona entrevistada daba a la encuesta para ver si se correspondían con las características de un proceso participativo: tenían un tema definido, participantes, algún tipo de debate o forma de pronunciarse sobre un tema, etc. Además, en aquellos casos que siguieron generándonos dudas después de la primera revisión, acudimos a las páginas web locales para ver si había evidencias claras de que ese proceso no había tenido características participativas y en ningún caso encontramos evidencias claras en ese sentido. Finalmente decidimos mantener en el estudio los 156 casos porque reflejaban la idea de participación política de los actores que las propusieron,<sup>11</sup> sabiendo que sin duda sus cualidades participativas serán muy heterogéneas. La tabla 1.5 muestra, a título de ejemplo, 10 de las experiencias incluidas aquí.

---

11 La primera comprobación la hicimos sobre unas 40 experiencias y de ellas había 38 cuyas respuestas parecían encajar perfectamente con las características de un proceso participativo. Para las dos experiencias dudosas no conseguimos encontrar alguna información adicional que nos permitiera cerciorarnos de que no tenían componente participativo, por lo que aceptamos el criterio del municipio que afirmaba que sí lo tenían. Previamente si se habían eliminado 40 encuestas que se habían empezado a responder, pero para las que disponíamos de menos del 25% de las preguntas respondidas (véase Anexo 2).

Tabla 1.5 Algunos ejemplos de procesos participativos locales en Andalucía

Nombre mecanismo	Municipio
Creación consejo local participación ciudadana	Iznájar
Presupuestos participativos 2010	Puerto Real
Elección del nombre del teatro a través de una votación popular	Cabra
Elaboración del Reglamento de Participación ciudadana	Marbella
Encuentro asociativo municipal	El Ejido
Reunión con representantes de tejares tradicionales para estudiar problemas del sector	Vélez
Proyecto de desarrollo local y empleo	Fuente Vaqueros
Consulta para la redacción del PGOU	Huesa
Asamblea con los niños del municipio para tratar temas como escuela, parque, ocio.	Dos Torres
Sondeo de opinión por barrios	Herrera

Pero no sólo nos interesa mostrar los grandes números de esta realidad, sino examinar las diferencias que aparecen en el interior de la misma: ¿Impulsan en la misma medida y con las mismas características la participación los municipios grandes que los pequeños? ¿Los que tienen mejores o peores condiciones socioeconómicas? ¿Los gobernados por uno u otro partido? En definitiva, las posibilidades analíticas de la información disponible son interminables, por lo que hemos seleccionado algunas perspectivas y preguntas que nos interesan más tratar de responder a lo largo del texto.

El libro se estructura a partir de tres preguntas de investigación fundamentales. En primer lugar, nos preguntamos por las principales razones por las que se ponen en marcha mecanismos de participación local: ¿por qué unos ayuntamientos adoptan estas políticas y otros no? ¿Por qué unos ayuntamientos que no tienen una clara obligación legal de escuchar a los vecinos ceden voluntariamente algunos espacios de poder y permiten que asociaciones y/o ciudadanos participen en el proceso local de toma de decisiones? ¿Qué tipo de factores nos

ayudan a entender una apuesta más o menos ambiciosa por este tipo de procesos?

Una vez que hemos entendido algunos de los factores que pueden facilitar la puesta en marcha de procesos participativos, nos cuestionamos sus detalles. La descripción de los mecanismos de participación existentes en los municipios andaluces es el segundo gran objetivo del libro. Para ello nos fijaremos en algunos aspectos básicos como son:

1. Proceso: las características metodológicas del propio proceso participativo (cómo).
2. Temas: las temáticas que se abordan en el transcurso de los mismos (para qué).
3. Movilización: las características, volumen y pluralidad de las personas y actores que protagonizan el proceso participativo (quién).

Una vez que sabemos cómo son estos procesos, hay otra pregunta que se asoma de forma casi espontánea a nuestras cabezas: ¿para qué sirven? ¿Tienen una voluntad de profundización democrática real o son meras operaciones propagandísticas para mayor gloria de los políticos locales? La tercera gran pregunta del libro hace pues referencia a la calidad de estos procesos participativos: ¿hay elementos que favorezcan la puesta en marcha de mejores experiencias participativas? A su vez, esta cuestión implica otra no menos relevante: ¿cómo medimos su calidad?

Para abordar estos tres temas, a lo largo del libro veremos combinar dos lógicas igualmente importantes. En primer lugar, en un tema tan poco conocido como éste y sobre el que hemos generado muchas evidencias novedosas, el libro pretende realizar una buena descripción de la realidad, mostrarnos la fotografía que forman ese conjunto de actividades participativas que se desarrollan en los municipios andaluces. En segundo lugar, el libro tratará de entender por qué existe la diversidad que nos muestran estos mismos municipios. ¿Hay factores que facilitan que unos municipios pongan en marcha experiencias participativas y otros no? ¿Qué lleva a algunos ayuntamientos y no a otros a privilegiar la participación de las asociaciones? ¿Por qué algunas experiencias salen mejor que otras?

Para responder estas cuestiones utilizaremos factores explicativos que son previos e independientes del desarrollo de la experiencia participativa y sobre los que sus promotores y participantes no tienen capacidad de influir, es decir, aquello que a menudo llamamos contexto económico, social y político dónde se ha desarrollado la experiencia. Hemos examinado la posible influencia de un amplio número de factores de este tipo, aunque

luego en el libro aparecen más aquellos que han demostrado ser más explicativos de la realidad. Entre ellos, podemos mencionar los siguientes:

- Factores económicos (por ejemplo, peso del sector terciario, tasa de paro o nivel de riqueza)
- Factores sociales (tamaño del municipio, porcentaje de participación electoral o peso de la inmigración no comunitaria)
- Factores políticos (partido gobernante cuando se pone en marcha la experiencia, actores que impulsan el proceso)
- Recursos municipales (personal, Planes de participación)

Aunque el papel que juega este conjunto de factores a la hora de explicarnos la participación local andaluza sea una constante en el libro, su importancia dependerá del objetivo de cada uno de los capítulos. Así, el capítulo 2 enmarca estos procesos participativos en el conjunto de cambios sociales, legales y culturales que han favorecido su expansión y nos ayuda a entender su desarrollo. En el capítulo 3 empezamos a trabajar ya con los datos de la encuesta, a nivel de municipios, abordando la primera de las preguntas centrales del libro: ¿por qué unos municipios apuestan más que otros por la participación? El capítulo 4 cambia ya el universo de análisis y empieza a fijarse en las 156 experiencias, procediendo a la descripción de sus principales características: ¿cómo son los procesos participativos en los municipios andaluces y cómo cambian según las características del municipio? El capítulo 5 sigue trabajando con esa misma información, pero cambia el tema: ya

sabemos cómo son las experiencias y ahora nos interesa entender por qué unas funcionan mejor que otras, de manera que pasamos a fijarnos en la calidad de los procesos participativos. El capítulo 6 vuelve a optar por centrarse en los resultados, en este caso poniéndolos en perspectiva comparada y examinando hasta qué punto la realidad andaluza es distinta a otras y, muy particularmente, a aquella de la que disponemos de más información comparable, la catalana. En el capítulo 7 cerramos el libro con la síntesis de sus principales conclusiones y una serie de reflexiones y recomendaciones sobre dónde se encuentra la participación local en Andalucía hoy.

## 2. La participación local hoy





## 2. La participación local hoy

David H. Corrochano (CCHS, CSIC) y Ernesto Ganuza (IESA, CSIC)

### 2.1. Introducción

El desarrollo de la administración pública contemporánea se está caracterizando por el incremento de los procesos de reforma local, acompañados en muchas ocasiones de la implementación de mecanismos de participación ciudadana (Dollery et al. 2008). Esta dinámica está relacionada con la idea, cada vez más extendida, de que la participación ciudadana entre elecciones es un factor que impacta positivamente en las democracias.

En los años noventa, la suma del desgaste de los gobernantes, la pérdida de legitimidad de los partidos políticos y de los agentes sociales tradicionales, más una ciudadanía crecientemente alejada de los asuntos públicos y que participa poco en la defensa de los bienes comunes, empezaban a augurar un problema de legitimidad democrática (Torcal y Montero 2006). Aún nadie sabe en qué se puede traducir este panorama, máxime en un momento en que las administraciones públicas ven menguados sus recursos financieros. El diagnóstico es que hay una crisis de representación por la que las formas tradicionales de participación son insuficientes para garantizar la legitimidad dado un con-

texto de: a) carencias en los diseños institucionales; b) mayor capacidad crítica de la ciudadanía; c) declinación de las redes tradicionales de confianza o capital social; y d) desafección con la política formal (Warren 2009). Tanto es así que la mayoría de los partidos políticos en Europa, tanto conservadores como progresistas, han introducido en sus agendas el problema de la relación entre administración pública y ciudadanía tratando de ofrecer soluciones diferentes aunque con puntos de convergencia, entre las que está el fomento de la participación local.

El reclamo político por la apertura de canales de democracia directa y participación originalmente fue articulado por la nueva izquierda en la década de los ochenta, como respuesta crítica al diagnóstico sobre la crisis de la democracia (Held 1990: 306-318). El problema de escala que suponía este objetivo al trasladarlo al ámbito nacional, hizo que el foco de atención se centrara en los ámbitos locales de gobierno (Dahl 1991: 117-138), de forma que el programa participativo se interrelaciona con los procesos de descentralización. Este objetivo pronto fue asumido por los partidos postcomunistas y verdes, pero actualmente se ha extendido entre partidos socialdemócratas y liberales (Font y Blanco 2005).

El discurso proparticipativo se expresa de diferentes formas según quién lo desarrolle, por ejemplo, movimientos sociales o partidos, pero su profundización se asocia a las posiciones más progresistas centradas en la autonomía social (Barnes et al. 2007). Ahora bien, la participación también es funcional para el objetivo liberal-conservador, fincado en el desarrollo de competencias individuales en marcos de escasa intervención estatal. Esto es así, porque el capital social generado a través de los mecanismos participativos es un recurso que se autorreproduce, ahorra costes de transacción y puede llegar a sustituir los recursos del estado (Ostrom y Ahn 2003). De este modo, podemos decir que las políticas de participación conectan diferentes cuerpos teóricos e ideológicos, lo que se refleja en las compatibilidades y divergencias existentes en las doctrinas administrativas que desarrollaremos en este capítulo y a partir de las que se articulan los procesos de reforma local: la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza.

Muchos países europeos han transformado sus legislaciones para incentivar la apertura de los gobiernos locales a través de formas de consulta y democracia directa. Por ejemplo, el estado federal de Alemania (Klages 2002) y el estado italiano, con su creciente tradición regionalista, hicieron sus propias reformas que, progresivamente, han sido derivadas a las competencias de sus estructuras regionales. Desde el año 2000, otros países también implementaron reformas, pensemos en los cambios legislativos llevados a cabo en el Reino Unido (Local Act 2000), en Francia (la Ley de la Democracia de Proximidad 2002), en España (Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local de 2003) u Holanda (2002).

La motivación que subraya este conjunto de cambios, descansa en la idea de que pueden incidir directamente en la revitalización de la vida política local, incrementando la legitimidad de las administraciones y la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Es destacable la coincidencia en plantear reformas con el objetivo de adecuarse a unas nuevas condiciones sociales, que suponen unas relaciones entre el cuerpo social y la máquina político-administrativa distintas, por las que se contemplan medidas de participación dirigidas a implicar a la ciudadanía en la elaboración de las políticas locales. En esta perspectiva, las diferentes reformas legislativas comparten tres objetivos: 1) dar mayor gobernabilidad a los territorios locales, reforzando los ejecutivos y su capacidad para una actuación rápida y eficaz; 2) aumentar la transparencia del ejercicio del poder por parte de los ejecutivos locales, de manera que pueda establecerse una mayor rendición de cuentas; y 3) incrementar el diálogo entre los gobernantes y la ciudadanía, facilitando arreglos institucionales que lo regulen mediante instrumentos de participación.

La crisis de legitimidad, por lo tanto, está siendo abordada con un proceso de modernización administrativa que impulsa procesos de racionalización cuyo objetivo es convertir al ciudadano en el objetivo último de las políticas públicas, y por el que los procesos de participación se han multiplicado en Europa, incluida España. Colino y del Pino (2003) se refieren, así, a un nuevo espíritu que recorre el Viejo Continente. Hablar de la participación hoy sería imposible sin entender este proceso de reformas que ha situado la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos como una variable central de la gestión política. Si podemos decir que hay una explosión de experiencias participativas, mucho lo debemos a este movimiento en el que las administra-



ciones públicas asumen un papel impulsor de la participación.

El tema de esta investigación no es hablar de la participación de protesta u otras formas de articulación extrainstitucionales, sino de una participación institucionalizada e impulsada por los poderes públicos como una nueva vía de gobernar. El objetivo de este capítulo es describir el contexto intelectual, normativo y político que en las últimas décadas ha situado a los mecanismos de participación en el centro de la reforma de la administración local. Para realizar esta descripción, el capítulo se divide en dos secciones: en la primera, se establecen las bases de la Nueva Gestión Pública y de la Gobernanza como modelos teóricos que han situado a la participación como eje de las reformas, así como se señalan los principales hitos normativos que han recogido sus propuestas; y, en la segunda, se describe el efecto de este proceso entre los municipios españoles bajo una lógica temporal que abarca los últimos treinta años.

## 2.2. La administración y la ciudadanía: los procesos de participación local

Desde el punto de vista de la administración, la participación ha sido interpretada como una fuente de legitimidad que permitía establecer un canal de comunicación entre la ciudadanía y los poderes públicos. La complementariedad entre una y otra se ha erigido, poco a poco, en un elemento central, pues si bien la participación permite a la ciudadanía hacer llegar sus nece-

sidades e influir en los representantes políticos, para la administración la relación con la ciudadanía ha sido un elemento necesario en el logro ya no solo de aceptación sino también de eficiencia. Así, el crecimiento de las experiencias participativas ha estado muy ligado a la modernización administrativa ocurrida durante los últimos años, pues desde las administraciones se ha incentivado el desarrollo de procesos participativos como una nueva forma de coordinación social que, a la vez que da voz a la ciudadanía, orienta la acción de aquéllas. Actualmente, entre los administradores está extendida la idea de que la participación ciudadana y la colaboración con la sociedad civil son estrategias por las que ganan en capacidad de respuesta, amortiguan posibles resistencias, mejoran la prestación de servicios y, por lo tanto, aumentan la legitimidad de las políticas públicas (Warren 2009: 28). El proceso en que estas consideraciones han ido ganando relevancia y profundizándose, viene marcado por el desarrollo acumulativo de dos cuerpos teóricos: primero, el de la NGP, y, posteriormente, el de la Gobernanza.

### 2.2.1. La Nueva Gestión Pública

Desde mediados de los años setenta, pero de forma prominente a lo largo de los años ochenta del siglo pasado, la lógica interna de la administración experimentó profundos cambios (Peters y Wright 2001), entre los que destacó el de la incorporación de las preferencias individuales de la ciudadanía como norma de funcionamiento. Éstas empezaron a considerarse fuente de la provisión de bienes públicos y transformaron la manera de concebir la gestión. Lo que se dio en llamar la Nueva Gestión Pública (NGP) modeló el perfil de las administraciones incorporando métodos de gestión propios

del sector privado (Pollit y Bouckaert 2000), al situar a la eficacia y la eficiencia como conceptos centrales de evaluación. Nociones como las de desconcentración, innovación, “externalización” o privatización describen el interés de la NGP por separar los procedimientos políticos de los administrativos para optimizar, abaratar y mejorar la prestación de servicios. Desde esta perspectiva, el ciudadano es resituado como un cliente que exige calidad, información y eficiencia en la prestación de los servicios, y al que por tanto hay que abrir espacios para conocer sus preferencias y grado de satisfacción con las políticas públicas.

Bajo este paradigma, la administración adopta progresivamente un perfil “híbrido” (Evans 2003), que combina una *lógica burocrática*, basada en la meritocracia y la previsibilidad de sus acciones, con una *lógica de mercado*, cuyas señales abracen la distribución de los recursos. Pero también, con una *lógica participativa*, que garantiza que los resultados de la acción administrativa reflejen las necesidades y deseos de los ciudadanos. Este enfoque ciudadano de la NGP, alentó innovaciones administrativas destinadas a colocar al ciudadano —visto como cliente o usuario— en el centro de atención de la administración, lo que se tradujo progresivamente en mecanismos dirigidos precisamente a consolidar las relaciones de la organización pública con el ciudadano.

Si analizamos los procesos de modernización emprendidos por las administraciones locales en España, vemos que la NGP, basada en la incorporación de nuevos procedimientos de calidad y eficiencia, estaba “muy difundida”.<sup>12</sup> Siguiendo las conclusiones de un estudio

de la FEMP realizado en el año 2002 sobre el impacto de la NGP, el resultado visible de estas reformas fue la creación estable de una relación de clientela<sup>13</sup> entre administración y ciudadanía (Reichard 2002), aunque no resta alcance a la existencia de una mayor preocupación por la ciudadanía en general. En el siguiente párrafo de un documento de la FEMP para estimular la aplicación de las normas de calidad ISO 9000, se dibuja esa inclinación con cierta claridad: “Pero hoy en día se ha de valorar en todo momento el grado de satisfacción del ciudadano respecto de los servicios que prestamos y productos que realizamos como mejor indicador de la calidad de nuestro trabajo. Se trata, en definitiva, de acortar la diferencia entre lo que hacemos y aquello que los ciudadanos esperan recibir; o dicho de otra forma limar la distancia existente entre las percepciones de los productos y servicios que se realizan y las expectativas que apriorísticamente tenían sobre los mismos” (FEMP 2003: 10). La transformación de la administración desde el punto de vista de la provisión de bienes y servicios, hace que “la calidad empiece y acabe situando al ciudadano en el centro de los procesos y los problemas” (FEMP 2002b: 32).

Si bien este impulso hacia la ciudadanía descansa principalmente en alcanzar una eficiencia administrativa, la

---

habían emprendido alguna experiencia de Modernización y Calidad. Para el 66% se trataría de un Plan Estructurado, mientras que para el 32% serían actuaciones aisladas (FEMP 2002b: 29)

- 13 Hay que advertir que aquí se usa el término clientela no en el sentido de una relación patrón-cliente, sino asumiendo el concepto de cliente en un sentido mercantil, es decir, la relación entre un sujeto y el proveedor de un servicio, basada en la mutua confianza en el intercambio estipulado de bienes y servicios.

---

12 Según el estudio cerca del 96% de los municipios españoles

NGP posibilitó que se abriera un espacio político diferente, que incentivaría la concepción de una nueva forma de gobernar y que situaría la participación en un lugar privilegiado. Este nuevo escenario, al fin y al cabo, refleja el perfil de una sociedad distinta, secularizada, en la que el poder no se puede justificar sino con debate. Por lo tanto, los mecanismos participativos típicos de la NGP, como los grupos de discusión, los buzones de sugerencias o los cheques servicios, tendieron a extender la idea y la necesidad de argumentar las políticas públicas a partir de mecanismos que profundizaran la deliberación con los ciudadanos. Desde aquí, emerge con fuerza una nueva idea de la administración y de gobierno denominada la nueva *Gobernanza*, y que ha impulsado definitivamente la participación como eje de las reformas administrativas.

### 2.2.2. La Gobernanza

El concepto de Gobernanza ha adquirido diferentes sentidos, de forma que si bien puede comprenderse como una profundización de la NGP vía un aumento de democratización de la gestión, otros refieren a ella como una respuesta crítica a esta doctrina al pasar del plano gestor al político. Aquí acentuaremos la complementariedad entre la NGP y la Gobernanza, dado que ésta es la que mejor enmarca las propuestas de políticas públicas, cuando menos en el ámbito internacional. Sin embargo, por ello no podemos dejar de atender a las diferencias entre ambas.

La Gobernanza profundiza el planteamiento participativo de la NGP. Esto es así, porque no acentúa únicamente los procedimientos internos de las administraciones, y no solo presta atención a la mejora de la eficiencia a

partir del desarrollo de las relaciones de clientela; sino que hace hincapié en las implicaciones que los cambios sociales tienen sobre las organizaciones públicas, demandando un diseño institucional basado en la horizontalidad de la gestión (tanto hacia dentro, como hacia fuera). Así, la Gobernanza, podría definirse como el “proceso mediante el cual los actores de la sociedad deciden sus objetivos de convivencia —funcionales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar Villanueva 2007: 90), pero adentro de las administraciones públicas como un elemento más en la resolución de los asuntos comunes. Esta idea contribuye a reforzar la importancia de las relaciones democráticas y, en consecuencia, de la participación dentro de las administraciones a partir de mecanismos de participación innovadores como los presupuestos participativos o los tribunales populares donde no sólo interesa saber las preferencias del ciudadano-cliente, sino insertarlo en el diseño de políticas y la toma de decisiones a partir de la apertura de espacios deliberativos.

La concepción esgrimida de alguna manera viene a reforzar las reformas ya emprendidas, sin embargo acentúan con claridad el impacto que tiene el entorno sobre los procesos internos de la administración, a los que no se podrá hacer frente con reformas estrictamente organizativas de mejora de la calidad. Para la *Gobernanza* éstas son necesarias pero insuficientes, pues no se trata tan sólo de ofrecer buenos servicios, sino también de abrir las decisiones a un proceso de influencia transparente que permita una mayor implicación de la ciudadanía. El problema de la gestión se lleva así al proceso de toma de decisiones y al diseño de las políticas públicas, acentuando elementos como la responsabilidad y la rendición de cuentas, la transparencia y

la apertura de las administraciones a las sugerencias y propuestas de la ciudadanía (OCDE 2002: 10). De este modo, se contempla un “gobierno abierto”, que traduce un escenario en el que las administraciones carecen del monopolio sobre el interés público.

Esta pérdida del monopolio obliga a las administraciones a considerar la participación activa de la ciudadanía, y a entender la provisión de bienes públicos como una acción coordinada entre los agentes sociales y económicos. Todos los elementos acentuados desde la Gobernanza se pueden sintetizar sobre tres ejes: 1) proceso de toma de decisiones abierto, 2) responsabilidad y 3) transparencia (Rhodes 1997: 1). La importancia dada a los mecanismos de decisión en un marco de las relaciones de poder más horizontales, en definitiva concederá una mayor relevancia a los mecanismos de participación y permitirá incrementar la implicación de la ciudadanía en la gestión pública. Esto significa complementar la relación institucional existente entre los diversos niveles de gobierno con un nuevo esquema de relaciones horizontales entre los municipios y los ciudadanos a partir de las redes políticas locales (Navarro y Ramírez 2005). Estas redes son definidas como articulaciones horizontales y relativamente estables de actores autónomos, que interactúan con otras redes en los procesos de negociación contribuyendo con ello a la toma de decisiones (Torfing 2005: 307). La Gobernanza es central en esta concepción, dado que propone el establecimiento de redes de Gobernanza, entendidas como mecanismos de cambio caracterizados por ofrecer nuevas formas de coordinación que conectan la gestión y la toma de decisiones que la NGP separaba (Löfgren y Ringholm 2009).

En resumen, bajo el paradigma de la Gobernanza, el problema de la provisión de bienes públicos se convierte en un dilema sobre el diseño institucional (transparencia

y responsabilidad) y la toma de decisiones, más que únicamente en un problema de adecuación de las políticas a las necesidades sociales. En este nuevo entramado emerge la imagen de un ciudadano activo, cuya implicación pasa por la corresponsabilidad del espacio público y no solo un ciudadano consumidor. La propia Comisión de las Comunidades Europeas, en su *Libro blanco* sobre la Gobernanza Europea, lo plantea como sigue: “el concepto de ‘gobernanza’ designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia” (CCE 2001: 8). Sin embargo, esta postura que descansa en la conexión entre la NGP y la Gobernanza no puede obviar las diferencias doctrinarias entre ambos paradigmas.

Las diferencias entre la NGP y la Gobernanza descansan en el perfil de la administración que suponen (véase tabla número 1). Bajo las reformas de la NGP la administración es observada como una organización proveedora de servicios, que introduce la lógica de mercado a su fisonomía corporativa y que está parcialmente abierta a incorporar el ciudadano. En cambio, para la Gobernanza, la administración tiene que lidiar con un entrono incierto, complejo, plural en el que se hace insostenible una concepción jerárquica de los procesos de gobierno y donde hay una cada vez mayor interdependencia de los problemas (Blanco y Gomá 2003: 1). Esta imagen destierra la forma tradicional de gobierno y el perfil de la administración como una simple entidad encargada de la provisión de bienes y servicios, sin negar la importancia que tiene la eficiencia y efectividad en el manejo de éstos.

Tabla 2.1. Doctrinas sobre la reforma local

Paradigma de la NGP	Paradigma de la gobernanza
Autonomía de gestión Eficiencia de los procesos administrativos Resultados óptimos	Autonomía política Participación en la toma de decisiones Resultados legítimos

Fuente: elaboración propia.

A partir de la lógica acumulativa que han supuesto las nociones de NGP y Gobernanza, el nuevo rol de las administraciones es de mediación entre los diferentes agentes sociales y económicos. Se configura así un gobierno en red (Denhardt 1999: 288), que reconoce la complejidad, la participación diversa de los actores y un nuevo rol para el gobernante. Milner (2003), recoge una definición de gobernanza elaborada por Le Galès<sup>14</sup> que acierta a enmarcar el propósito perseguido: “un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones inclinado a alcanzar objetivos que hayan sido discutidos colectivamente y definidos en un fragmentado e incluso entorno borroso”.

### 2.2.3. Los mecanismos de participación y la evolución normativa: de la NGP a la Gobernanza

Antes de la configuración de las doctrinas de la NGP y la Gobernanza, la participación ya era reconocida como un elemento definitorio de la democracia y un derecho

establecido tanto por los acuerdos y normas internacionales (véanse por ejemplo, el artículo 21.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos o el artículo 25 [inciso a] del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), como por las principales normas nacionales (en el caso español, los artículos 9.2 y 23.1 de la Constitución). Sin embargo, este reconocimiento no constituía la obligatoriedad de que las administraciones implementen mecanismos de participación. La importancia de la presión normativa aumentará dados los nuevos paradigmas dominantes.

En el contexto europeo, estas tendencias al fomento de la participación local adquieren un contenido formal concreto a través de la legislación europea. Este impulso normativo parte de reconocer que es necesario incentivar la participación ciudadana y que el espacio local es el más adecuado para llevar a cabo medidas concretas de participación. Estas se concretaron a partir de 2001 con la publicación del Libro Blanco para la Gobernanza Europea y la Recomendación Rec (2001) 19 del Consejo Europeo en las que se insta a que “la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión [impliquen] una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas.

14 La cita procede de Le Galès, P. (2002), *European Cities. Social conflicts and governance*, Oxford University Press, en Milner (2003: 3).

Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas” (CCE 2001: 11), donde adquieren especial relevancia los gobiernos locales.

A partir de aquí, la Unión Europea ha diseñado un sistema de fomento de la participación del que derivan agencias (Red Cívitas, Observatorio Internacional de la Democracia Participativa), programas (URBAN, URBACT, URBAL, Ciudades Sociales) y una producción normativa (recomendaciones, informes y planes). Este sistema supone la presencia de incentivos económicos, técnicos y normativos para la implementación de políticas participativas, así como suponen un espacio por el que compartir experiencias. La celebración de la Cumbre Europea de Gobiernos Locales (Barcelona, del 22 al 24 de febrero de 2010), partió de la necesidad de situar a las localidades como ejes de integración europea, dada su cercanía al ciudadano y capacidad de articulación en red donde “las formas de gobernanza correspondientes apuntan hacia procedimientos más cooperativos y una mayor exigencia de participación, hacia una más eficiente combinación de elementos públicos y sociales” (CEGB 2010: 11). Este proceso ha tenido su impacto en España.

La aprobación en 2003 de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local en España ilustra bien el nuevo contexto sobre el que se quiere hacer descansar la participación. La reforma tiene como objetivo terminar con el corporativismo que caracterizaba a las administraciones locales, modificando el modelo orgánico-funcional de los ayuntamientos. No obstante, a este objetivo se añadió un tercero, el fomento de la participación:

“[...] se ha manifestado como insuficiente, por su carácter meramente declarativo, el tratamiento que de la participación ciudadana se hace en la LRBRL. En este tercer ámbito, existe una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública. En esta materia, hay que destacar la procedencia de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local, lo que no constituye en modo alguno un elemento contradictorio con los anteriores, sino que, por el contrario, los complementa y enriquece. Y si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación” (BOE 2003, 301: 44772).

Como se refleja en este párrafo de la ley, la participación se entiende como un medio de acercar la ciudadanía a la gestión local, que se complementa con el intento de reforma administrativa. Así, el estado asume un papel legislador en esta materia, garantizando un contexto participativo de mínimos para todos los municipios, esencialmente vinculado al paradigma de la NGP, en tanto el concepto de Gobernanza ni siquiera aparece en el articulado de la ley. Pese a ello, la importancia que han adquirido los mecanismos participativos es observable incluso antes de la promulgación de estas medidas, dado el incremento en un 25% del presupuesto de las administraciones locales españolas destinado a la participación ciudadana (FEMP 2001). Lo que ejemplifica que pese a la importancia del papel regulador de la administración central, la participación es un fenómeno que los municipios españoles han abordado de forma autónoma.

## 2.3. La participación en los municipios españoles

En el caso de España, la administración local se caracteriza por un alto reconocimiento normativo que contrasta con su reducida autonomía y, por lo tanto, capacidad de asunción de competencias y captación de recursos (López-Aranguren 2006). Esto en cierta medida ha obstaculizado el proceso de reformas administrativas, lo que en los últimos años tiende a variar dadas medidas como la introducción de indicadores de desempeño, la reforma de financiación local de 2006, la adopción del patrón de calidad ISO 9000 o la extensión de la Agenda 21 que vendrían a introducir indicadores de buena gestión y nuevos procedimientos (Montesinos y Brusca 2009: 198-201). Todos estos procesos están inspirados por las doctrinas de la NGP y la Gobernanza, por lo que incluyen la puesta en marcha de mecanismos participativos como una característica esencial.

La implementación de mecanismos participativos ha sido y es una dinámica muy heterogénea, que desde los años ochenta del siglo pasado dibuja un escenario en continuo movimiento, pero que no responde a una estrategia planificada desde el estado. Lo mismo ocurre en la mayoría de los países europeos. No será hasta el momento en el que las transformaciones administrativas colocan la ciudadanía como una estrategia de la propia organización institucional que se inicia un proceso legislador sobre esta materia, como la Ley de Medidas para la Modernización de los Gobiernos Locales antes mencionada. Ante la falta de una iniciativa clara y concreta sobre estos aspectos desde la administración central, las administraciones locales asumieron durante mucho tiempo la necesidad de generar procesos participativos

que dieran cuenta de las demandas ciudadanas y el proceso de cambio político experimentado a lo largo de los últimos treinta años.

Este escenario ha dejado tradicionalmente a los Entes locales mucha iniciativa propia para desarrollar la participación ciudadana. Muchos Ayuntamientos españoles optaron por establecer Reglamentos de Participación Ciudadana (RPC) con el objetivo de institucionalizar y dar amparo normativo a aquélla. Córdoba sería la primera administración local en elaborar en 1979 el RPC, a la que seguirían un importante número de municipios. Durante el periodo comprendido entre 1987-1991 más del 70% de los municipios mayores de 100.000 habitantes elaboraron los RPC (Font y Gomá 2001). El 52% de los municipios de más de 10.000 habitantes dispone de RPC, según el estudio realizado por la FEMP en el año 2001, de forma que han servido y siguen sirviendo como marco general de la participación en los municipios. Dentro de ellos se ha dado contenido a la participación y sus sucesivas reformas han permitido transformar progresivamente los Reglamentos, de forma que recogieran el espíritu de las nuevas formas de participación de cada momento. La evolución de la participación y los instrumentos empleados para llevarla a cabo en los municipios españoles ha cambiado continuamente. Desde un ejercicio de síntesis se pueden dibujar tres periodos, que más que reflejar cortes temporales describen el progresivo auge de nuevas iniciativas que vienen a solaparse con las anteriores (Font 2001):

- 1) 1980-1990: creación de Reglamentos de Participación Ciudadana y Consejos Consultivos de base asociativa;



2) 1990-1995: creación de experiencias de co-gestión asociativa en ámbitos de políticas sociales y culturales, gestión asociativa de servicios y centros cívicos, así como, mecanismos de participación individual como buzones de quejas y sugerencias, cheques de servicios o cheques-servicios.

3) 1995-2000: procesos participativos mixtos (asociaciones y ciudadanos no organizados) en las Agendas 21 y nuevos Planes Estratégicos, además de mecanismos deliberativos como los jurados ciudadanos y los presupuestos participativos. A estos hay que añadir los mecanismos participativos en línea que cubren funciones informativas (webs locales), deliberativas (chats, foros) y de toma de decisiones (voto electrónico).

Los reglamentos de participación ciudadana elaborados en este período plantean un escenario de la participación dominado principalmente por las asociaciones, las cuales en la primera etapa protagonizaron la interlocución con los gobiernos mediante la creación de consejos consultivos, sectoriales o territoriales. Los consejos, aún vigentes y amparados en la reforma legislativa emprendida en el 2003, se conciben como plataformas de interlocución de los gobiernos municipales con el tejido asociativo de cada sector o territorio. En su momento se trataba de dotar de un marco formal y estable a las múltiples relaciones de cada concejalía con su red asociativa. En este caso prima una lógica sectorial y corporativa, tanto por su funcionamiento, como por los sujetos implicados. El 60% de los municipios mayores de 10.000 habitantes habían constituido consejos sectoriales en el año 2000 (FEMP 2001). Sin embargo, en la mayoría de los grandes municipios (65,4%) la presencia de esos consejos en la vida local no es generalizada, y

responde a dinámicas puntuales más que a un planteamiento global de democracia de consejos, como viene a instituir la Ley de la Democracia de Proximidad en Francia en el año 2002. En el ámbito de las competencias, los consejos se concentran mayoritariamente en áreas de política social y cultural y desde 1995 surgen en torno a temáticas transversales como cooperación, inmigración, sostenibilidad, servicios sociales, igualdad, etc., utilizándose mucho menos en áreas económicas o urbanísticas (Font y Gomá 2001).

Siguiendo la lógica sectorial, entre 1990 y 1995, en España las administraciones locales emprenden iniciativas dirigidas a la participación asociativa en la gestión de programas y servicios municipales, incorporando la participación de las asociaciones directamente en la gestión pública. La mayoría de los municipios españoles mayores de 100.000 habitantes (67,2%) hacen un uso intensivo de esta fórmula, que se basa fundamentalmente en vincular algunos tipos de asociaciones a la gestión, pero sin ningún tipo de relación formal con el diseño de las políticas generadoras de los servicios gestionados. Hacia el año 2000, el 75% de los municipios mayores se había implantado esta cogestión en equipamientos deportivos y de tiempo libre, en el 27,3% se extiende a servicios culturales y sólo en el 20% se lleva a programas sociosanitarios (Font y Gomá 2001). Esto subraya que la inserción de los mecanismos participativos como acompañantes de otras políticas públicas, es decir, el predominio de la perspectiva de la NGP al momento de entenderlos y diseñarlos.

A mediados de los años noventa, siguiendo una lógica territorial, se formulan Planes Integrales a escala de barrio con el objetivo de emprender acciones integrales en barrios en riesgo de exclusión. A diferencia de los progra-



mas iniciados en el Reino Unido y en Alemania en 1999, en España no vienen precedidos de un marco general de aplicación a nivel estatal o autonómico, siendo en la mayoría de los casos iniciativas aisladas, aunque parten de la cooperación de administraciones de diferentes niveles (municipal, autonómica y estatal, y en la mayoría de los casos con fondos de la Unión Europea). Hasta el año 2000 sólo se habían desarrollado en un 20% de los ayuntamientos en dos direcciones: a) procesos de regeneración de centros históricos, que articulan la participación por medio de la declaración de ARI (Área de Rehabilitación Integrada), por ejemplo, en barrios de Barcelona, Salamanca, Vitoria, Valencia, etc.; y b) actuaciones de choque en barrios periféricos degradados con fuerte implicación de las asociaciones de vecinos (Madrid, Barcelona, Córdoba, Albacete, etc.). Los planes integrales de barrio tienen el mismo objetivo que en el Reino Unido y Alemania, anteponiendo una acción general sobre un barrio específico, lo cual rompe la lógica corporativa de la participación instaurada con los consejos consultivos. Habitualmente los planes integrales están concebidos para una participación asociativa (Font y Gomá 2001).

Así, no es hasta la década de los noventa que se comenzó a experimentar con nuevas formas de institucionalizar la participación, ampliando el papel de los consejos consultivos en los planes de gobierno, extendiendo los temas a tratar como el medioambiental con las Agendas 21, y creando mecanismos de control como la Carta de Servicio, el Defensor Ciudadano, los presupuestos participativos, los foros y otros medios que “tienen en común el objetivo de ir más allá de las oportunidades de información y consulta que supone el ejercicio tradicional de complementación a través de la sociedad civil organizada, incorporando para ello momentos y dinámicas de deliberación pública entre la ciudadanía” (Nava-

rro, Cuesta y Font 2009: 9). Sin embargo, los procesos emprendidos han abordado, con un efecto desigual, la necesidad de coordinación entre instituciones y los agentes sociales y económicos, pero también, con más o menos fuerza, se han inclinado a incorporar mediante mecanismos participativos a la ciudadanía organizada como no organizada.

Alrededor del 40% de las ciudades mayores de 100.000 habitantes habían iniciado procesos de planificación estratégica en el 2000 y en más del 50% en ciudades de 200.000 habitantes. Esto da una imagen de la importancia que han adquirido en los municipios las reformas administrativas y el uso de la participación para definir las estrategias de desarrollo urbano. Así, en el caso de las Agendas 21, cerca del 90% de las ciudades de más de 200.000 habitantes ya las habían implementado parcial o completamente en el año 2002 (Subirats 2004: 35).

Si consideramos estos procesos generales en la realidad local del estado español, observamos una tendencia a considerar que la planificación urbana no tiene sentido al margen de la ciudadanía, lo que ha impulsado la adopción de la agenda de la NGP. Sus efectos son inciertos por la escasa relevancia pública que tienen en la gestión política y por la a veces deficitaria capacidad que muestran para considerar una amplia participación, aunque ésta sea una de las líneas vertebrales programadas. Sin embargo, presuponen un escenario diferente, con implicaciones distintas, sobre el que además en España están floreciendo desde hace pocos años otras experiencias con un mejor balance en términos de Gobernanza política, como los jurados ciudadanos (sobre todo en el País Vasco, Cataluña y la misma Andalucía recientemente) o los presupuestos participativos.

## 2.4. A modo de conclusión

El incremento de la participación en los municipios españoles no es solo una cuestión cuantitativa. Resulta más importante entender el proceso de apertura de las administraciones hacia la participación y como éstas se han ido abriendo a incorporar otros tipos de experiencias en el tiempo. Todo ello nos sugiere un entorno muy inclinado a fomentar la participación dentro de un escenario político proclive a ver la implicación ciudadana como un elemento crucial de la gestión pública. Durante los últimos años, han florecido muchas experiencias participativas y algunas han recabado mucha atención, como los presupuestos participativos o los jurados ciudadanos. Ahora bien, en qué medida esta participación es un acompañante de los intentos de modernización administrativa, o por el contrario, ocupa el centro de la gestión local, es una cuestión a debate.

Los municipios españoles se desarrollan en un entorno proclive a incentivar su reforma en la gestión, lo que de por sí es importante en el cambio de mentalidad de los administradores hacia una mayor participación social. Sin embargo, no nos atrevemos a asegurar que este proceso sea debido a un convencimiento sobre la centralidad que la participación ciudadana tiene en los procesos de toma de decisiones. En los próximos años, veremos en qué medida los proyectos de Gobernanza, que ya comienzan a ser tenidos en cuenta en muchas localidades, al tiempo que están recogidos en el marco normativo europeo, suponen un plus al proceso de reforma que ya está en marcha, no tanto para incrementar la frecuencia de la participación, sino como motor para profundizar en ésta.

3. ¿Por qué se  
ponen en marcha  
los procesos  
participativos?





# 3. ¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos?

Carolina Galais (UAB), David H. Corrochano (CCHS, CSIC) y Paloma Fontcuberta (CSIC)

## 3.1. Introducción

Tradicionalmente, el estudio de la política considera que los gobiernos y los partidos se mueven bajo una lógica de acumulación de poder. Pero, tal y como se señaló en el capítulo 2, en las últimas dos décadas estamos asistiendo a un proceso por el que estos actores, al menos a nivel local, ceden espacios de gestión y toma de decisiones a la ciudadanía. ¿Por qué? Una primera explicación podría residir en la influencia de los principios democráticos sobre el comportamiento de las élites, así como en su necesidad de legitimación. Así, desde un punto de vista normativo, la crisis de los sistemas democráticos puede solucionarse profundizando en la propia democracia. Sin embargo, pese a la fuerza que los principios democráticos tienen en la construcción del entorno institucional, existen evidencias suficientes para pensar que éstos no responden por si solos a la pregunta de por qué determinados ayuntamientos deciden abrir espacios a la ciudadanía mientras que otros no lo hacen.

Esto es así, en primer lugar, porque en la mayor parte de casos no están obligados por ley a implementar procesos participativos, es decir, que incluso si hay un marco legislativo que estimula la puesta en marcha de pro-

cesos participativos, la norma no es imperativa. A partir de aquí, hay ayuntamientos que no implementan estos procesos, mientras que los que lo hacen difieren en su intensidad y métodos de aplicación. Así, se hace necesario averiguar qué lleva a algunos municipios a realizar estas experiencias, poniendo especial atención en las características contextuales que facilitan o dificultan su puesta en marcha. El objetivo del capítulo es establecer la relación entre la existencia o no de procesos de participación local con una serie de características del contexto del municipio y con las motivaciones normativas e instrumentales de los actores políticos locales, algunas de ellas ya presentadas en la introducción.

Para desarrollar esta argumentación, el capítulo se divide en tres secciones. En primer lugar, realizamos una revisión de la literatura que indaga en los factores ligados a la puesta en marcha de procesos participativos locales con el fin de situarnos en dicha literatura, identificar dimensiones causales y operacionalizarlas como variables independientes del fenómeno de estudio. En segundo lugar se explicita el modelo de análisis y las hipótesis a comprobar con esta investigación. Por último, se procede a un análisis de los datos, tanto a través de una serie de tablas de contingencia que describen la relación de los procesos participativos con sus con-

textos, como a partir de un análisis multivariante con el que trataremos de averiguar cuáles de estas variables tienen más peso explicativo.

Como veremos al final, la respuesta a la causa de la puesta en marcha de los procesos participativos no es única, sino que más bien se debe a relaciones causales complejas donde las diversas variables se complementan en su capacidad explicativa.

### 3.2. Respuestas micro para problemas macro: los condicionantes de la participación a nivel local

En este capítulo consideramos la existencia de dos grandes grupos de condicionantes de los procesos de participación en el nivel local: *a)* el contexto del municipio (o sus condiciones estructurales, fundamentalmente sociodemográficas) y *b)* las motivaciones de los actores políticos locales; adicionalmente, consideraremos una tercera variable interviniente, cuyo papel no está tan claramente separado del fenómeno estudiado: *c)* el entorno institucional del municipio. A continuación se presentan los mecanismos causales y la literatura que avalan estos grupos de factores como explicaciones potenciales de las experiencias participativas a nivel local.

#### a) Factores contextuales

Las características sociales y demográficas del municipio son las causas más exógenas de los procesos participativos, esto es, son claramente elementos de naturaleza

distinta y previa a la participación local. La relación entre el contexto del municipio y la apertura de procesos de participación ha sido anteriormente sugerida, indicando que la participación podría verse favorecida por determinadas características demográficas, sociales y económicas del municipio y su entorno inmediato en interacción con las motivaciones ideológicas de los actores implicados y con el impulso o apoyo proveniente de actores o instituciones extramunicipales (Font y Blanco 2005). De entre el amplio conjunto de características municipales susceptibles de influir sobre la probabilidad de que se produzcan experiencias participativas, hemos seleccionado tres de las que tienen un papel más claro: el tamaño del municipio, el grado de desarrollo económico y el nivel de diversidad o complejidad social.

Los trabajos de Navarro (2002) y la FEMP (2002c) demuestran que “diferentes tamaños [de los municipios] dan cuenta de diferentes estructuras de oportunidades para el desarrollo de la democracia participativa” (Navarro 2002: 20), de forma tal que las localidades más grandes tendrán mayores incentivos para ponerla en marcha. Esto es así porque el tamaño se relaciona con una mayor complejidad social y también con un mayor desarrollo orgánico de la administración local. Desde este punto de vista, municipios más grandes contarían con administraciones más complejas que iniciarían con mayor probabilidad experiencias participativas como las que nos ocupan. Asimismo, estos ayuntamientos grandes y complejos suelen disponer de más recursos y posibilidades de desarrollar procesos políticos innovadores.<sup>15</sup>

---

15 Otros trabajos sostienen que el tamaño del hábitat podría actuar exactamente en el sentido contrario dada la conocida relación negativa entre el mayor número de habitantes de un municipio y la participación electoral explicable por la mayor presión social que se

En cuanto a la relación entre desarrollo económico y participación política, la misma ha sido objeto de reflexión desde Aristóteles hasta nuestros días. Lipset (1959) demostró empíricamente la relación entre el grado de democratización de las naciones y su desarrollo (entendido como el nivel de industrialización, urbanización, educación y aumento sostenido del bienestar agregado de una sociedad). Desde entonces, muchos otros autores han cuestionado la dirección de esta relación causal, pero se mantiene la idea de que el desarrollo puede favorecer avances democráticos.

En este sentido, los ayuntamientos menos ricos intentarían solucionar aspectos como la creación de empleo y riqueza antes que implementar políticas de participación ciudadana. También se ha de tener en cuenta que los municipios más ricos cuentan habitualmente con una lista de asuntos públicos más compleja y variada, y han de lidiar con una serie de asuntos no tan familiares a los municipios con rentas per cápita más modestas (inmigración, urbanismo, turismo, civismo...) que pueden dar pie a la canalización de la participación ciudadana. Finalmente, los municipios más ricos contarían, evidentemente, con más recursos económicos y humanos para la realización de este tipo de experiencias. Por todos estos motivos no son pocos los trabajos que han demostrado la relación empírica entre municipios que realizan este tipo de prácticas participativas y un nivel considerable de desarrollo económico (Borge *et al.* 2009, Peart y Ramos 2007).

---

ejerce en las comunidades pequeñas. Podríamos considerar esta explicación si hablásemos del éxito de estas experiencias, pero en este caso hablamos de la probabilidad de que un gobierno local las organice, impulse o, al menos, las formalice; por lo que creemos que esta explicación será menos probable que la anterior.

Finalmente, hemos considerado en esta dimensión explicativa la proporción de ciudadanos extranjeros como indicador de diversidad social. No planteamos ninguna hipótesis explícita respecto al papel de esta variable aunque en principio la proporción de habitantes de otras nacionalidades distintas a la española, igual que el número de habitantes en total, daría una idea de la complejidad demográfica y social que el gobierno local ha de gestionar. Ante esta complejidad, las experiencias participativas podrían servir para incluir en los procesos decisivos aquellas personas que no suelen o no pueden tomar parte de ellos, como los inmigrantes extracomunitarios —lo que se correspondería con motivaciones normativas— de los actores políticos locales. Pero también para diseñar políticas que reflejen fielmente las preferencias de la ciudadanía y sean así más eficaces —motivaciones instrumentales— o para resolver conflictos derivados de la heterogeneidad y la escasa cohesión sociales —motivaciones a medio camino entre las instrumentales y las normativas.

## b) Motivaciones de los actores a nivel local

Entre las razones por las que los gobiernos locales llevarían a cabo experiencias participativas distinguiríamos entre las normativas y las instrumentales. Las primeras, guiadas por el programa o ideología de las formaciones políticas, serían principios que los actores intentarían aplicar en cualquier circunstancia, porque son intrínsecamente “buenos”. Estas motivaciones se corresponden con las surgidas por la “crisis de la sociedad”, y se orientan a mejorar el capital social y la calidad cívica de la ciudadanía. También, aunque en menor medida, se relacionarían con la “crisis de la representación”, en el sentido de que las prácticas participativas

mejorarían los canales de comunicación entre políticos y ciudadanos y perfeccionarían la práctica democrática. Esta lógica aparecería con mayor frecuencia en los municipios que destaquen por unos escasos niveles de participación electoral, que moverían a los políticos con motivaciones normativas a intentar transmitir a sus conciudadanos habilidades y valores democráticos por medio de la participación.

La mayoría de los estudios que se ocupan de las motivaciones normativas concluyen que los partidos de izquierda tienden a priorizar los mecanismos de participación (Colino y del Pino 2003, Font y Blanco 2005, Schneider 2007). Esto es así especialmente desde que los desarrollos teóricos de la Nueva Izquierda en la década de los setenta impulsaron una concepción de la democracia participativa (Held 1992: 306-318) que se ha extendido y asimilado al lenguaje de la izquierda no radical y la derecha liberal.

La relación entre la izquierda y procesos participativos es observable por la mayor relevancia que le dotan los programas electorales y de gobierno (Verge 2007), y ha sido importante para explicar la puesta en marcha de los presupuestos participativos en Brasil, los Área Forum y el empoderamiento local en Gran Bretaña (Farrelly 2009, Andrews *et al.* 2008) o la implementación de otros mecanismos en Europa del Sur (Sintomer *et al.* 2008). Sin embargo, la centralidad alcanzada por los procesos participativos los hace comunes a gobiernos de todos los signos políticos, favorecidos por procesos de isomorfismo y por condiciones estructurales favorables (Corrochano 2010), entrando a formar parte de los estándares de buena gobernanza. De este modo, la dimensión ideológica debe ser matizada en cuanto que ha pasado de ser central en la agenda de los partidos

verdes y postcomunistas, a adoptarse por los partidos socialdemócratas y liberales. Todo ello indica que la relación entre la ideología de los gobiernos locales y el fomento de la participación no sea determinante de la realización o no de estas prácticas (Subirats *et al.* 2000, Font y Galais 2009), sino que cada vez más esta variable es un indicador del estilo y modelo concreto de participación que se lleva a cabo (Colino y del Pino 2003, Chandler 2008).

Por lo que respecta a las motivaciones instrumentales, éstas recogerían el conjunto de razones por las que los actores elegirían implementar experiencias participativas con una finalidad, como resolver un problema con una base objetiva. Compartirían este tipo de motivaciones las experiencias que, a consecuencia de la “crisis del Estado”, planean mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas a nivel local, las que buscan solucionar un conflicto social y las que pretenden conseguir algún tipo de rédito que repercuta en los resultados electorales del partido que gobierna y las ha impulsado. La participación, de hecho, puede considerarse un medio de reforzar el poder político. Así, aunque los espacios participativos parezcan cesiones de poder, a menudo tejen alianzas y refuerzan las voces afines al gobierno en el proceso de debate y elaboración de las políticas (Navarro 1999a; Anduiza *et al.* 2008). Los procesos de participación pueden formar parte de la estrategia de los gobiernos locales si su llegada al poder se ha articulado a través de movimientos asociativos, vecinales y ONGs (Grille y Remy 2009), aunque esto comporte el riesgo de ayudar a la formación de redes ciudadanas críticas con la gestión local (Font y Blanco 2005). En cualquier caso, y siempre desde esta óptica instrumental, las experiencias participativas podrían ser una herramienta para la movilización continuada del



electorado y una vía para buscar la asociación con los principios de democracia, transparencia y participación, entendiendo que esto puede mejorar la imagen y los resultados electorales del partido impulsor.

Por ejemplo, dependiendo de la situación de competencia por el gobierno local, el partido que ostenta la alcaldía podría ser más reacio a abrir espacios de participación si su hegemonía estuviera en peligro, esto es, si la competitividad con la oposición fuera alta y, por lo tanto, las probabilidades de que ésta se inmiscuyese en los procesos abiertos por el gobierno local fueran también altas. Asimismo, los consistorios que gobiernan holgadamente podrían recurrir a la participación como estrategia para incluir en sus políticas las visiones de los partidarios de la oposición, de manera que mejoraría su imagen —asociándola a una mayor sensibilidad— y la eficiencia de sus decisiones. Desde el punto de vista opuesto, los gobiernos surgidos en un contexto de elevada competitividad también podrían impulsar experiencias participativas como herramienta para mantener movilizado a su electorado hasta las próximas elecciones.

### c) Entorno institucional favorable

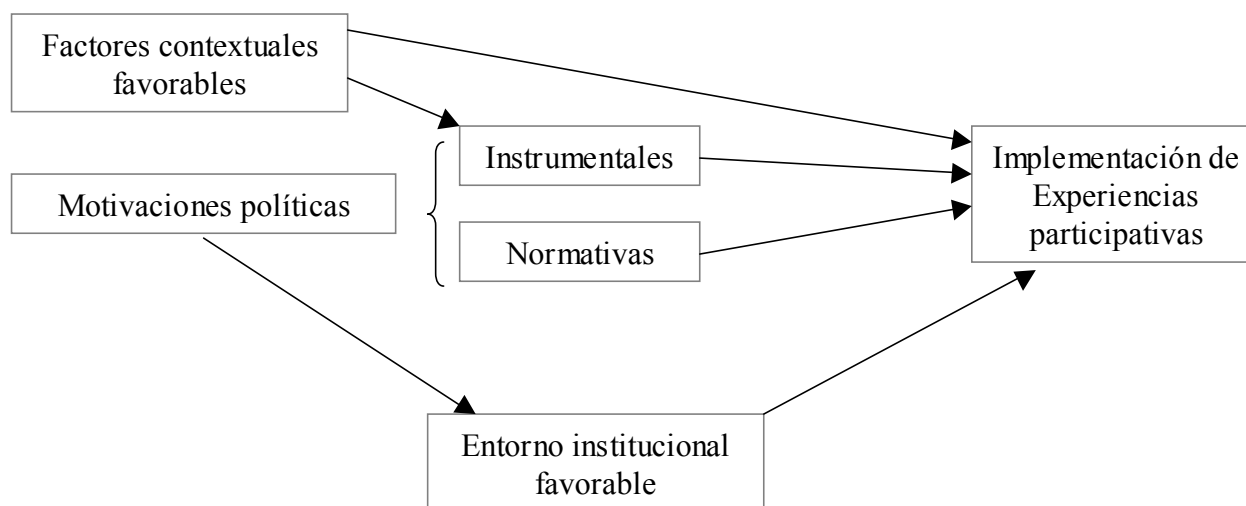
Existiría un tercer condicionante importante para entender por qué algunos municipios desarrollan estas experiencias participativas y otros no, el entorno institucional del municipio.

Los trabajos que aluden a la influencia del entorno institucional para explicar la puesta en marcha de experiencias participativas son los que más insisten en la importancia de los procesos de cambio cultural, es

decir, en los valores y normas socialmente legitimadas que establecen el modo de entender y reglamentar las relaciones sociales. Así, aunque los gobiernos no tienen la obligación legal de implementar mecanismos participativos, estos trabajos consideran que la presión del entorno normativo e intelectual facilita su puesta en marcha (Hendriks y Tops 1999).

Estas explicaciones son especialmente útiles para entender la extensión de procesos participativos similares entre administraciones y localidades diferentes. Así, desde la imitación hasta la ordenación jurídica explican la proliferación de mecanismos típicos como las Agenda 21 (Font y Subirats 2001), los órganos consultivos (Font y Blanco 2002) o los presupuestos participativos (Ganuza y Álvarez 2003). Por último, esta perspectiva tiene en cuenta que a veces los ayuntamientos no son los únicos ni los principales impulsores del proceso participativo, que puede generarse desde la sociedad civil (Colino y del Pino 2003), tanto como desde otras administraciones que de manera externa incentivan el proceso local (Della Porta y Reiner 2009, Font y Galais 2009). Sin embargo, limitándonos al contexto andaluz, muchos de estos condicionantes se mantienen constantes para todos los municipios analizados. Es por esto que nos limitamos al análisis de las bases institucionales de la participación a nivel local. La existencia de una concejalía dedicada a la participación es un ejemplo claro de factor institucional facilitador de las experiencias participativas, puesto que asegura un mínimo de recursos humanos y materiales para su desarrollo. Las normas, bandos y planes surgidos de estas concejalías configurarían, a su vez, un marco de incentivos claro y predecible que facilitaría la cooperación entre los ciudadanos y, por lo tanto, la participación.

Figura 3.1. Modelo causal presentado en este capítulo



Fuente: elaboración propia.

Por todo ello, podemos concluir que estudios precedentes indican la conveniencia de un estudio que analice de manera comparada el distinto impacto de los condicionantes o factores estructurales, las motivaciones normativas e instrumentales y el entorno institucional sobre la probabilidad de hallar experiencias participativas y de hacerlo en mayor o menor cantidad.

### 3.3. Modelo de análisis e hipótesis de trabajo

La relación entre los factores explicativos expuestos en el apartado anterior se resume en la figura 3.1, que presenta las tres dimensiones básicas de posibles factores explicativos.

Las tres hipótesis fundamentales que se desprenden de este modelo causal son las siguientes:

1. Encontraremos experiencias participativas con mayor probabilidad y en mayor número en los municipios con mayor diversidad social, tamaño y riqueza,
2. Los actores políticos locales potenciarán las experiencias participativas con mayor probabilidad y en mayor número debido a motivaciones instrumentales, como por ejemplo para mantener el grado de movilización política en un contexto determinado, de cara a beneficiarse de ello en las próximas elecciones.
3. Los actores políticos locales potenciarán las experiencias participativas con mayor probabilidad y en mayor número por motivaciones normativas-ideológicas, o lo que es lo mismo, por convicción. Los partidos de izquierda tenderían más que los de derecha a

llevar a cabo este tipo de experiencias; y también los municipios que se enfrentan a tasas elevadas de abstención electoral, con el fin de mejorar las habilidades y valores cívicos de sus ciudadanos.<sup>16</sup>

4. Finalmente, y de manera independiente del resto de factores, si el ayuntamiento cuenta con incentivos normativos e institucionales favorables al desarrollo de experiencias de participación (planes y concejalías de participación), las llevará a cabo con mayor probabilidad y en mayor número.

Somos conscientes de que este último factor no es perfectamente independiente de las experiencias participativas: puede verse como un aspecto de la misma dimensión, la materialización o institucionalización de la participación ciudadana a nivel local. Por otra parte, no conocemos la fecha del establecimiento de los planes y las concejalías de participación y, por tanto, no podemos asegurar que sean previos a las experiencias participativas. Además, es un factor que se ve afectado por la motivación de los políticos locales: las concejalías y los planes se materializan si el gobierno local quiere y los necesita con algún propósito. No obstante, se ha considerado su inclusión con el objetivo de ver si los ayuntamientos más sistemáticos y coherentes con la participación política (esto es, que hayan creado una red estable de incentivos, recursos y normas que hagan la participación previsible y menos costosa) son tam-

bién los que más se involucran con los procesos participativos, manteniendo el resto de variables constantes.

En cuanto a los indicadores de las variables implicadas en las hipótesis (véase figura 3.2):

- Primero, el papel de los condicionantes contextuales o estructurales se analizará a partir del tamaño del municipio, del nivel económico —medido a partir de la renta familiar disponible y la tasa de desempleo— y de la diversidad social, medida a partir de la tasa de extranjería.
- Segundo, las motivaciones políticas normativas se aproximarán a partir de la ideología del partido del alcalde en el año 2009, como suele ser habitual (Martí y Rebollo 2006, Borge et al. 2009, Font y Galais 2009). Además, se observará la relación entre incidencia de experiencias participativas y las tasas de participación electoral en las elecciones municipales, bajo el supuesto de que allí donde sean más bajas se llevarán a cabo con mayor probabilidad procesos como los que nos ocupan.
- Tercero, las motivaciones políticas instrumentales —más complicadas de analizar, al no existir indicadores directos sobre conflictividad local— se han aproximado a partir de los índices de competitividad electoral a nivel municipal.
- Por último, tendremos en cuenta también la existencia de una concejalía o planes de participación en el municipio como indicadores de un entorno institucional favorable a la participación.

---

16 Desde otro punto de vista, este indicador podría aproximar motivaciones instrumentales. Una posible relación positiva entre abstencionismo a nivel local y el desarrollo de experiencias participativas podría deberse a la voluntad de los políticos locales de incluir visiones que habitualmente no se expresan por los canales institucionales para mejorar la eficacia de las políticas públicas.

Figura 3.2. Indicadores de las dimensiones explicativas de los procesos participativos

A) Factores contextuales (exógenos)	<div>INDICADORES:</div> <div>-Tamaño hábitat</div> <div>-Nivel económico: Renta familiar / Tasa de paro</div> <div>-Diversidad: Tasa población extranjera</div>		
B) Motivaciones políticas	<div>1. <b>Normativas:</b> Implementar exp. participativas porque es algo intrínsecamente bueno, aporta un valor en sí mismo.</div> <div>2. <b>Instrumentales:</b> Implementar exp. participativas porque resuelven un problema.</div>	<div>CONSECUENCIAS:</div> <div>-Ser consecuente con el programa/ ideología del partido gobernante</div> <div>-Mejorar el civismo de la población</div> <div>-Mejorar los resultados electorales</div> <div>-Movilizar al electorado</div> <div>-Solucionar conflictos</div>	<div>INDICADORES:</div> <div>-Partido del alcalde (2009)</div> <div>-Partido gobernante al impulsar la práctica</div> <div>-Tasa de participación electoral 2003/2007</div> <div>-Competitividad electoral 2003/2007</div>
C) Entorno institucional favorable	<div>INDICADORES:</div> <div>-Existencia de una concejalía de participación</div> <div>-Existencia de un plan de participación</div>		

El planteamiento de las preguntas de investigación que se abordan en este capítulo requiere la especificación de dos variables dependientes: la primera recoge si los ayuntamientos han llevado a cabo experiencias participativas hasta el momento del trabajo de campo (otoño de 2009), lo que permite responder cuántos municipios de nuestra muestra cuentan con este tipo de iniciativas; mientras que la segunda es el número de experiencias que, en este lapso de tiempo, los ayuntamientos declaran haber llevado a cabo (valores entre 1 y 6). Esta última operacionalización del objeto de estudio permite responder no sólo por qué algunos ayuntamientos han desarrollado este tipo de procesos mientras otros han permanecido al margen, sino por qué algunos lo hacen

con mayor asiduidad mientras que para otros ha resultado una experiencia más puntual.

Una vez establecidas las dos variables dependientes, el siguiente paso es comprobar si los factores contextuales, las motivaciones y el entorno institucional contribuyen a explicar la presencia e intensidad de los procesos participativos. Para ello, se presentarán las distribuciones de las variables dependientes en función de las variables que recogen las posibles explicaciones. Para finalizar, se presentan dos análisis multivariantes por pasos. En ellos se comprueba el impacto de las distintas familias de factores sobre las dos variables dependientes especificadas, tratando de aislar su po-

der explicativo. Como se argumentará, no todos los indicadores contemplados en el análisis bivariado se incluyen en el multivariado: la preferencia por modelos explicativos sencillos y el deseo de evitar relaciones difíciles de desentrañar entre las variables nos han llevado a limitarnos a las que demuestran una influencia más destacada.

### 3.4. Qué municipios, cuántas experiencias

#### 3.4.1. Existencia y número de experiencias de participación ciudadana

Los resultados del estudio muestran que 98 de los 120 ayuntamientos sondeados respondieron que *sí* habían realizado algún proceso participativo desde 2003, es decir, el 81,7% de los ayuntamientos confirma que la extensión de estos procesos a nivel internacional se da también en la región andaluza. El objeto de nuestro estudio, por lo tanto, es un fenómeno bastante extendido, de manera que una gran parte de los municipios de una cierta magnitud incluidos en el análisis han llevado a cabo algún tipo de práctica o mecanismo que involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, haciendo que este tipo de procesos sea cada vez más normal en la vida local (véase figura 3.3).

Figura 3.3. Ayuntamientos que han realizado experiencias de participación ciudadana<sup>17</sup>

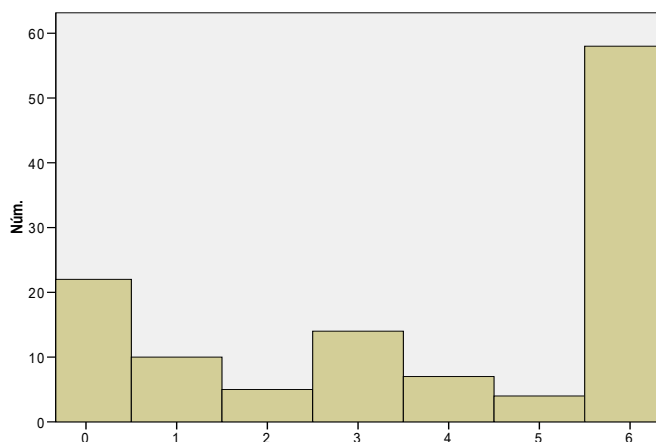


Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

17 La formulación exacta de la pregunta es la siguiente: “¿Ha realizado en su localidad alguna experiencia de participación ciudadana que haya contado con la colaboración del Ayuntamiento, aunque fuera iniciada por algún colectivo local?”

Pero no sólo la mayoría de municipios han puesto en marcha procesos de participación, sino que el número de experiencias en los últimos años confirma que no se trata de un fenómeno esporádico. Se diría incluso que forma parte de la dinámica habitual de gobierno. Así, mientras tan solo el 12,5% de municipios declaran haber contado con una o dos experiencias participativas, la mayoría de ayuntamientos, (48% del total), han realizado 6 o más procesos participativos en este periodo de tiempo (véase figura 3.4).

Figura 3.4. “¿Cuántas experiencias participativas de este tipo se han desarrollado en su localidad durante los últimos años (desde 2003)?”



Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Ahora bien, ¿a qué se debe que un 20% de los ayuntamientos muestreados no hayan llevado a cabo ningún tipo de experiencia participativa ciudadana, o que 12,5% sólo cuente con una o dos experiencias de este tipo?

### 3.4.2. El papel de los factores contextuales

Como se expuso anteriormente, la relación entre número de habitantes y experiencias participativas sería directa y positiva: a mayor tamaño, más procesos de este tipo; puesto que el tamaño aproxima la complejidad y desarrollo social, así como la necesidad de políticas públicas más sofisticadas y de administraciones con mayor desarrollo orgánico.

Como vemos en la tabla 3.1, se confirma que cuanto mayor es la población de un municipio mayor es la presencia de procesos participativos. Mientras casi el 37% de las localidades con menos de 5.000 habitantes no han llevado a cabo procesos de este tipo, este porcentaje es de cero entre las grandes ciudades, de más de 50.000 habitantes. A su vez, el 85% de estas ciudades grandes han realizado “6 o más” de estos procesos de participación. Ahora bien, pese a que la relación entre tamaño y presencia de procesos participativos parece clara, no debemos descartar que este refleje también los recursos disponibles por las administraciones locales, en tanto que una parte de su partida presupuestaria está condicionada por el número de habitantes empadronados. Esto sugiere la conveniencia de controlar el efecto de esta variable por el de otras que recojan el desarrollo socioeconómico de la localidad, lo que incide en los recursos disponibles de sus habitantes y, por lo tanto, en la capacidad de recaudación y captación de recursos por parte del ayuntamiento, tanto como el grado de demandas que tiene que afrontar.

El primero de los aspectos socioeconómicos analizados es la renta familiar disponible por habitante. Según la primera de las hipótesis presentada, la presencia e intensidad de los procesos participativos se distribuye

Tabla 3.1. Distribución de experiencias en función del número de habitantes (% columna)

Número de experiencias	Tamaño de hábitat			
	Menos de 5.000 hab.	Entre 5.000 y 10.000 hab.	Entre 10.000 y 50.000 hab.	Más de 50.000 hab.
0	36,6	12,0	9,8	-
1 o 2	14,6	20,0	9,8	-
3 a 5	17,1	24,0	24,4	15,4
6 o más	31,7	44,0	56,1	84,6
TOTAL N=120	41	25	41	13

Fuente. Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

en función de esta variable siguiendo un patrón positivo y lineal: cuanto mayor sea la renta familiar disponible por habitante, más probable es encontrarnos un número elevado de experiencias de participación en ese ayuntamiento, y menos probable resulta que no haya realizado ninguna o que se haya limitado a implementar un número escaso de éstas.

De acuerdo a los datos de la tabla 3.2, entre los ayuntamientos con una Renta Familiar Disponible más limitada (hasta 6.400 euros por habitante), uno de cada tres afirma no haber desarrollado ningún proceso participativo. Esta proporción va disminuyendo a medida que se eleva la renta disponible por habitante, sólo un 10% de los ayuntamientos con la renta más elevada no realizaron experiencias de participación. La riqueza de la población se encuentra claramente relacionada con un elevado número de este tipo de experiencias, puesto que el 71% de los ayuntamientos más ricos afirman haber han llevado a cabo “6 o más” procesos de participación ciudadana.

Tabla 3.2. Distribución del número de experiencias en función de la renta familiar disponible por habitante (% columna)

Número de experiencias	Nivel económico/ Renta familiar disponible por habitante			
	Hasta 6.400 euros/hab.	Entre 6.400 y 7.300 euros/hab.	Entre 7.300 y 8.225 euros/hab.	Más de 8.225 euros/hab.
0	33,3	19,0	16,7	9,5
1 ó 2	16,7	16,7	11,9	4,8
3, 4 ó 5	25,0	21,4	23,8	14,3
6 ó mas	25,0	42,9	47,6	71,4
TOTAL (N =120)	12	42	42	21

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

El segundo indicador socioeconómico utilizado es la tasa de desempleo en el municipio (2001), observándose que las tasas más elevadas de paro se corresponden con un número escaso o inexistente de experiencias participativas (véase tabla 3.3). Así, casi un 28% de los municipios con una tasa de paro elevada, superior al 30% de su población activa, no han llevado a cabo ninguna experiencia. Las categorías intermedias en cuanto al número de experiencias (entre 3 y 5) también parecen corresponderse con tasas de paro intermedias, y entre los municipios con menos del 20% de la población activa en situación

de desempleo la situación más frecuente (62%) es haber implementado 6 procesos o más. Por lo tanto, una elevada tasa de paro dificulta el desarrollo de este tipo de experiencias, o lo que es lo mismo, en aquellas localidades con peores indicadores socioeconómicos es más difícil encontrar procesos participativos de este tipo.

Tabla 3. 3. Distribución del número de experiencias en función de la tasa de paro local (% columna)

Número de experiencias	Tasa de paro 2001		
	menos del 20 %	entre el 20-30 %	más del 30 %
0	13,5	13,6	27,8
1 ó 2	10,8	11,4	16,7
3, 4 ó 5	13,5	27,3	22,2
6 ó mas	62,2	47,7	33,3
TOTAL (N =120)	37	44	36

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

No obstante, como el resto de evidencia empírica producida en este apartado, estos datos responden a la lógica del análisis bivariado. Así, es posible que la tasa de paro en realidad esté enmascarando el efecto del mayor o menor tamaño del municipio o de la renta disponible. Es decir, pudiera ser que el efecto de esta variable desapareciese al controlar por el papel de otro factor explicativo.

El siguiente indicador que hemos utilizado es el de la proporción de inmigrantes en la localidad, (tabla 3.4). Según se especificó en el apartado anterior, una mayor complejidad demográfica y social puede incentivar la aplicación de mecanismos participativos para reflejar mejor las preferencias ciudadanas en el diseño de las políticas públicas o con la motivación —normativa— de incluir en los procesos decisorios personas que normalmente se quedan al margen.

Tabla 3.4. Distribución de experiencias en función de la proporción de población extranjera (2009) (% columna)

Número de experiencias	Tasa población extranjera 2009		
	inferior al 3%	entre el 3 y el 9,9 %	10 % o superior
0	26,5	15,0	17,4
1 ó 2	5,9	18,3	8,7
3, 4 ó 5	17,6	20,0	21,7
6 ó mas	50,0	46,7	52,2
TOTAL (N =120)	34	60	23

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.  
Fuente de los datos: INE. Padrón continuo de habitantes, a 31 de diciembre de 2009.

Según reflejan los datos, entre las poblaciones con menor proporción de extranjeros es más probable no encontrar ninguna experiencia participativa, y entre las que cuentan con una proporción más elevada de inmigrantes encontramos un mayor número de experiencias participativas. Pero las diferencias son muy pequeñas y no hay datos concluyentes que manifiesten una relación clara entre las variables. Aún así podemos aventurar que la proporción de habitantes de origen extranjero no funcionaría como un indicador de cohesión social que perjudique la realización de estas experiencias, sino más bien como un indicador de tamaño de la localidad y complejidad social que podría potenciar la adopción de este tipo de prácticas en algunos consistorios que quieren adecuar su gestión a esta nueva situación. Esto se vería potenciado por el hecho de que para la población inmigrante no comunitaria los procesos participativos son mecanismos prioritarios de integración social que suplen su imposibilidad de participar en otros ámbitos como el electoral.<sup>18</sup>

18 Además, no podemos olvidar que la tasa de población extranjera combina dos realidades muy diferentes, la de los inmigrantes extracomunitarios que vienen a trabajar en condiciones difíciles



### 3.4.3. El papel de las motivaciones instrumentales

La variable seleccionada para dar cuenta de las motivaciones instrumentales es el grado de competitividad política local, medida como la diferencia de porcentaje de votos entre las principales fuerzas políticas. Teniendo en cuenta la diversidad de contextos electorales de los 120 municipios analizados y el hecho de que Andalucía refleja un panorama en buena medida bipartidista, nos hemos limitado a calcular esta diferencia para los dos principales partidos de ámbito estatal, el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español, respecto a sus resultados en las elecciones locales de 2003 y 2007. (Tablas 3.5 y 3.6)

Las variables resultantes se han dividido en tres tramos. El primero, identifica a los municipios con una baja competitividad, esto es, donde uno de los dos partidos ha superado al otro por más de 30 puntos porcentuales. La segunda categoría, agrupa a los municipios con una competitividad media, es decir, donde la diferencia en los porcentajes de votos obtenidos por ambas fuerzas está entre el 10 y el 30%. Por último, la competitividad alta se produce en aquellos ayuntamientos donde una de estas dos fuerzas aventaja a la otra por menos de 10 puntos sobre el total de votos.

y la de los europeos que a menudo se trasladan tras su jubilación a localidades costeras.

Tabla 3.5. Distribución de experiencias en función de la competitividad electoral PP/PSOE (2003). (% columna)

Número de experiencias	Competitividad electoral PP-PSOE (municipales 2003)		
	BAJA (dif. >30%)	MEDIA (dif. 10-30%)	ALTA (dif. <10%)
0	9,5	20,8	28
1 ó 2	11,9	17,0	4
3, 4 ó 5	21,4	20,8	20
6 ó mas	57,1	41,5	48
TOTAL (N =120)	42	53	25

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Como muestran los datos para el año 2003, allí donde la competitividad es más elevada es más probable no encontrar ninguna experiencia de participación ciudadana, mientras que cuando ésta tiene una intensidad media encontramos algunas experiencias, aunque no tan numerosas como en los municipios con un menor grado de competitividad. Donde ésta es más baja es donde resulta más frecuente encontrar más experiencias participativas: un 57% de los ayuntamientos con una baja competitividad cuentan con 6 o más procesos participativos. Este resultado tiene cuatro interpretaciones posibles: primero, que los mecanismos de participación no serían utilizados de manera generalizada como medios estratégicos dentro de un marco de competencia elevada para tratar de obtener réditos electorales. Segunda, que donde hay un contexto de menor competencia los partidos mayoritarios son más proclives a abrir procesos de participación dado que el riesgo de que éstos interfieran en la competencia partidaria es menor. Además, se trataría de contextos de mayor consolidación del gobierno donde los proyectos participativos se dan dentro de estrategias de gestión a largo plazo. La tercera interpretación, sugiere que el propio dominio polípticoelectoral hace necesario convocar a diversos actores

sociales en la gestión, con el fin de legitimarla como plural. Una visión más optimista sugeriría que un estilo participativo de gobierno podría estar relacionado con la hegemonía electoral de los gobiernos locales que lo practican: en este caso, no sería la baja competitividad la que explicaría la participación, sino al revés. Esto es, la puesta en marcha de procesos participativos podría aparecer como una de las causas de la hegemonía electoral.

Tabla 3.6 Distribución de experiencias en función de la competitividad electoral PP/PSOE (2007) (% columna)

Número de experiencias	COMPETITIVIDAD electoral PP-PSOE (municipales 2007)		
	BAJA (dif.>30%)	MEDIA (dif. 10-30%)	ALTA (dif. <10%)
0	17,8	20,0	15,8
1 ó 2	11,1	16,4	5,3
3, 4 ó 5	22,2	20,0	21,1
6 ó mas	48,9	43,6	57,9
TOTAL (N =120)	45	55	19

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Sin embargo, esta clara relación parece diluirse si observamos los datos de competitividad electoral para el año 2007. Sólo se mantiene para aquellos ayuntamientos con mayor competitividad electoral, que en este caso son los que llevan a cabo mayor número de procesos participativos. Sin conocer el momento exacto en que dichas experiencias se han iniciado, podemos suponer sencillamente que la gran mayoría surgen en la legislatura 2003-2007 y que, por lo tanto, no son fruto de los

resultados electorales de 2007.<sup>19</sup> En caso contrario, podríamos aventurar que la lógica de implementación de procesos participativos ha cambiado entre 2003 y 2007, y que en algunos ayuntamientos comienzan a realizarse con la intención de mantener a su electorado movilizado y activo de cara a las próximas elecciones. No obstante, no podemos afirmar tajantemente que existe relación entre esta variable y el objeto de estudio, no sólo porque cabe controlar su efecto por el de otras variables, sino porque no podemos asegurar que las elecciones de 2007 se hayan producido con anterioridad a la puesta en marcha del número de experiencias que refieren los ayuntamientos consultados, y que la causa preceda a la consecuencia es una condición elemental para hablar de causalidad.

### 3.4.4. El papel de las motivaciones normativas

Por último, la influencia de los condicionantes ideológicos se ha establecido a partir del grado de participación electoral a nivel local y del partido al que pertenecía el alcalde de cada municipio en el momento de recoger los datos de este estudio, otoño de 2009. Aunque la realidad de los gobiernos municipales suele incluir coaliciones y, por consiguiente, negociaciones y programas que no se corresponden con un único ideario político,

19 La encuesta que utilizamos en este estudio no permite saber la fecha de inicio de todas las experiencias referidas por los ayuntamientos participantes; únicamente de las experiencias que se describen en detalle en la segunda parte de la encuesta. En algunos casos (cuando se afirma que se han llevado a cabo 1 o 2 experiencias y luego se detallan sus características) estas fechas se pueden conocer, pero no para los casos en que se asegura que el número de procesos participativos es elevado.

hemos creído que esta variable captura eficientemente el partido mayoritario en cada municipio y, por lo tanto, la tendencias básicas de su gestión. Esta información se recoge en la tabla 3.7.

Tabla 3.7. Distribución de experiencias en función del partido al que pertenece el alcalde del municipio (otoño 2009) (% columna)

Número de experiencias	Partido alcalde (otoño 2009)			
	PSOE	PP	IU	PA/ Indep./ Otros
0	16,2	23,5	16,7	27,3
1 ó 2	9,5	11,8	11,1	36,4
3, 4 ó 5	27,0	17,6	5,6	9,1
6 ó mas	47,3	47,1	66,7	27,3
TOTAL (N =120)	74	17	18	11

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010

La relación entre la variable de partido de gobierno y el número de experiencias parece clara: existe una marcada tendencia entre los ayuntamientos gobernados por el Partido Andalucista, independientes u otros pequeños partidos a no referir ninguna o muy pocas experiencias participativas. En sentido contrario, los ayuntamientos gobernados por Izquierda Unida destacan por su mayor compromiso con este tipo procesos, en dos de cada tres de estos municipios (67%) encontramos 6 o más experiencias de participación.

Finalmente, analizamos si las motivaciones normativas de los actores políticos pueden potenciar el desarrollo de experiencias participativas cuando la ciudadanía se muestra ajena a la participación política convencional. Para ello, trabajamos con los datos de participación electoral en 2003 y 2007, presentados en las tablas 3.8 y 3.9.

Tabla 3.8. Distribución de experiencias en función de la tasa de participación electoral (elecciones municipales 2003) (% columna)

Número de experiencias	Tasa de Participación Electoral 2003		
	menos de 65%	de 65 a 75%	mas de 75%
0	13,8	25,0	14,3
1 ó 2	6,9	17,5	12,2
3, 4 ó 5	24,1	15,0	24,5
6 ó mas	55,2	42,5	49,0
TOTAL (N =120)	29	40	49

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Tabla 3.9. Distribución de experiencias en función de la tasa de participación electoral (elecciones municipales 2007) (% columna)

Número de experiencias	Tasa de Participación Electoral 2007		
	menos de 65%	de 65 a 75%	mas de 75%
0	2,4	26,2	27,0
1 ó 2	7,3	16,7	13,5
3, 4 ó 5	24,4	16,7	21,6
6 ó mas	65,9	40,5	37,8
TOTAL (N =120)	41	42	37

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

En este caso, la relación se va definiendo e intensificando en el período de tiempo transcurrido entre 2003 y 2007. En este último año, la situación más frecuente entre las poblaciones con una ciudadanía electoralmente activa es no contar con ninguna experiencia de participación ciudadana. Además, las poblaciones que destacan por una menor tasa de participación electoral presentan más propensión a implementar un gran número de estas experiencias. Estos datos son coherentes con la hipótesis que preveía que para algunos actores

políticos locales las experiencias participativas serían mecanismos que se impulsan con la voluntad de atraer a la población hacia los asuntos públicos y mejorar su cultura cívica. Hay que tener en cuenta, sin embargo, si la tasa de participación enmascara el efecto de algún otro factor explicativo. En concreto, se da la circunstancia de que la participación electoral es mayor cuanto menor sea el municipio —especialmente en las elecciones locales— y que las poblaciones mayores son las más propensas a implementar procesos participativos. Por tanto, no podemos descartar —sin un análisis multivariante que controle el efecto de cada una de estas variables teniendo en cuenta el resto— que este resultado en realidad sea debido a un efecto de la magnitud del hábitat.

Finalmente, con respecto a entorno institucional favorable, en nuestra hipótesis respecto a este grupo de factores explicativos se sostiene que la presencia de ambos elementos (concejalía y plan de participación) dentro de la administración incentiva la puesta en marcha de procesos participativos con mayor intensidad, al incidir sobre el grado de especialización e integración que éstos tienen en la estrategia de gobierno, facilitando su diseño y desarrollo. La tabla 3.10 muestra como efectivamente el que exista una concejalía de participación es un elemento importante para que estos procesos estén presentes con alta intensidad.

Tabla 3.10. Distribución del número de experiencias de participación en función de la existencia de Concejalía de Participación

Número de experiencias	Existe una concejalía de participación		
	Sí	No/ otra concejalía se encarga	Nc.
0	6,9	85,4	9,1
1 ó 2	11,1	27,5	18,2
3 a 5	25,0	16,4	36,4
6 o más	56,9	70,7	36,4
TOTAL (N =120)	72	37	11

Fuente: Encuesta Municipios andaluces 2009. Los porcentajes suman 100% por columna.

El papel central de las concejalías de participación no sólo se relaciona con la implementación de estos procesos, sino con la intensidad con que se realizan. Así, es más probable encontrar un número alto (a partir de 3, o 6 y más) de estas experiencias allí donde existe un departamento especializado en este asunto.

Del mismo modo, se consideró importante que los municipios cuenten con un plan de participación que ordene y coordine sobre esta materia. Los ayuntamientos que manifiestan disponer de un plan de participación que coordine las actuaciones municipales en este ámbito son pocos, menos de la mitad —el 38%— responden afirmativamente, la mayoría no tiene plan municipal —50%— o lo desconocen 12%. No obstante, aun siendo minoría, el hecho es que prácticamente todos (96%) de los ayuntamientos que cuentan con este instrumento han realizado alguna experiencia de participación en su localidad, y mas de la mitad afirman haber realizado 6 o mas experiencias; por el contrario entre los ayuntamientos que no tiene plan solo dos de cada tres declaran haber llevado a cabo alguna experiencia de participación (66%). Ambas circunstancias parecen estar en cierta medida relacionadas (tabla 3.11).

Tabla 3.11. Distribución de experiencias en función de la existencia de un Plan de Participación (% columna)

Número de experiencias	Existe un plan de participación		
	Sí	No	Nc.
0	4	33	0
1 o 2	13	8	28
3 a 5	20	18	36
6 o más	63	40	36
TOTAL (N =120)	46	60	14

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

En cualquier caso, los resultados sugieren que las variables institucionales son buenas predictoras del número de experiencias realizadas. No olvidemos que los planes recogen un amplio catálogo de técnicas o mecanismos a aplicar dentro de las políticas municipales, además de prever las situaciones en que pueden desarrollarse de forma innovadora.

### 3.4.5. Un análisis multivariado de los condicionantes de las experiencias participativas

A lo largo de este capítulo, hemos analizado la relación de una serie de posibles factores explicativos sobre la existencia y número de procesos participativos documentados en una serie de ayuntamientos andaluces. A pesar de haber señalado algunos vínculos interesantes, se ha advertido la necesidad de controlar el efecto de estos factores por el de terceros que podrían ser los auténticos causantes. En particular, se ha manejado en diversas ocasiones el argumento de que el tamaño del municipio podría estar detrás de la complejidad administrativa, los incentivos institucionales, la situación económica y las motivaciones instrumentales, de manera

que los ayuntamientos con más población sean también los que reúnan más de estos factores y, finalmente, los que llevan a cabo experiencias participativas con mayor probabilidad y en mayor número.

Para descartar esta posibilidad se han realizado una serie de análisis multivariantes, cuya característica fundamental es que aíslan el impacto de cada variable considerada del resto de variables presentes en el modelo.<sup>20</sup>

A la hora de realizar este análisis se ha planteado la dificultad de elegir entre un repertorio amplio de métodos, de acuerdo a la naturaleza y distribución de la variable dependiente. Se pretendía responder a la pregunta de qué distingue a los ayuntamientos que llevan a cabo experiencias de este tipo (en cualquier número) de los que no. Esta pregunta nos lleva a especificar una variable dependiente binaria, con valor 1 para los ayuntamientos en que efectivamente se producen procesos participativos y valor 0 para los ayuntamientos sin experiencias. El modelo que trata de predecir las probabilidades de hallar experiencias se presenta en la tabla 3.12, y ha sido estimado mediante una regresión binomial logística. El siguiente y último modelo (véase tabla 3.13) se ha calculado mediante una regresión de mínimos cuadrados ordinarios cuya variable dependiente es el recuento de experiencias participativas (entre 1 y 6). Por este motivo, se ha realizado sólo sobre la muestra de ayuntamientos que han realizado alguna experiencia.

20 De entre las variables presentadas en los análisis bivariados se han elegido las que se consideró que aportaban más al fenómeno estudiado, procurando representar todas las dimensiones especificadas en el marco teórico aunque sin sobrecargar los modelos, como aconsejan el modesto número de observaciones con el que contamos y el principio de parsimonia.

Si prestamos atención a la tabla 3.12 observamos que las distintas variables han sido incluidas por grupos que se corresponden con las distintas familias de factores explicativos sugeridos. Así, aunque algunas de las variables incluidas en los análisis bivariados parecían aportar información relevante, no parecen guardar una relación significativa con el hecho de llevar a cabo o no experiencias participativas en presencia del resto de variables, especialmente la magnitud del hábitat, que está detrás del efecto aparente que en la sección anterior tenían factores como la renta per capita o el número de inmigrantes.<sup>21</sup>

En esta ocasión la magnitud del hábitat ha sido tenida en cuenta como una variable cardinal con cinco categorías, cada una de las cuales indica un tramo de población. La misma resulta significativa y confirma que, a mayor tamaño de la población, mayor probabilidad de encontrar experiencias participativas; y esto es así independientemente de la renta disponible por habitante, del partido en el gobierno o el grado de participación y competición electoral. Esta última variable resulta relevante pero sólo para 2003. Así, en aquellos municipios que destacan por una mayor distancia entre la proporción de votos obtenida por el PP y el PSOE (esto es, en situaciones de escasa competitividad) es más probable hallar experiencias participativas.

Se confirma, por lo tanto, que, independientemente del resto de variables incluidas en el modelo, un entorno de hegemonía electoral por parte de uno de estos dos partidos potencia la aparición de procesos participativos.

---

21 En anteriores versiones de este análisis se incluyó la tasa de extranjería, que resultó no significativa, dado que su relación bivariada se debería en realidad a la magnitud del municipio. En las tablas 3.12 y 3.13 no se ha incluido para simplificar los modelos.

Los mismos no se darían tanto como una estrategia de movilización política continuada sino como herramienta para legitimar mandatos repetidos y poco competidos o bien como estrategia para incluir en el diseño de las políticas públicas las opiniones de la minoría que apoya a la oposición.<sup>22</sup> La participación electoral, medida esta vez como un promedio de la proporción de votantes sobre el censo en las elecciones municipales de 2003 y 2007, no tiene ningún impacto significativo, una vez que controlamos por el resto de factores; lo mismo que sucede con el nivel económico del municipio.

Por otra parte, las motivaciones instrumentales sí parecen jugar un papel relevante en la probabilidad de desarrollar este tipo de mecanismos. Los municipios que en 2009 contaban con un alcalde del Partido Andalucista presentan una probabilidad de implementar experiencias de participación ciudadana menor que los municipios cuyo alcalde pertenece al PSOE (categoría de referencia).

Al introducir los aspectos institucionales que dan apoyo al desarrollo de las experiencias participativas observamos dos fenómenos remarcables. Uno, que los planes de participación se llevan la parte del león en la explicación de las

---

22 Competitividad, participación electoral y partido del alcalde son tres conceptos que miden aspectos hasta cierto punto similares de la competición y los resultados electorales. Sin embargo, ninguna de estas variables guarda con el resto una relación demasiado intensa como para resultar problemática (multicolinealidad). Las únicas excepciones son las variables “alcalde del PP” y la competitividad de 2007 (-0,306\*\*), una relación moderada que, sin embargo, no justifica la exclusión de ninguna variable implicada) y “alcalde del PSOE” tanto con “alcalde del PP” como con “alcalde de IU”. En estos dos últimos casos la correlación es superior a 0,5 y el problema se ha resuelto dejando a los municipios con alcaldes del PSOE —que además es la situación más frecuente— como categoría de referencia.

Tabla 3.12: Factores explicativos de la probabilidad de desarrollar experiencias. Regresión binomial logística

	Factores contextuales	Factores contextuales y motivaciones instrumentales	Factores contextuales, motivaciones instrumentales y normativas	Factores contextuales, motivaciones instrumentales y normativas y condicionantes institucionales
	B (er. std.)	B (er. std.)	B (er. std.)	B (er. std.)
Habitantes del municipio	0,45**	0,50**	0,57**	0,67**
	(0,20)	(0,20)	(0,22)	(0,26)
Nivel económico	-0,08	0,00	-0,14	-0,09
	(0,26)	(0,27)	(0,29)	(0,29)
Tasa competitividad 2003		0,03**	0,03*	0,03*
		(0,02)	(0,02)	(0,02)
Tasa competitividad 2007		0,01	-0,00	-0,00
		(0,02)	(0,02)	(0,02)
Alcalde IU			-0,18	-0,36
			(0,67)	(0,72)
Alcalde PP			-0,94	-1,02
			(0,72)	(0,75)
Alcalde PA			-2,00*	-1,84
			(1,07)	(1,14)
Alcalde independiente <sup>2</sup>			0,50	0,73
			(1,23)	(1,27)
Media participación electoral (municipales 2003-2007)			-0,01	0,00
			(0,04)	(0,04)
Existe concejalía de participación				-0,21
				(0,59)
Existe plan de participación				1,98**
				(0,70)
Constante	0,20	-1,03	0,21	-1,34
	(0,62)	(0,92)	(3,08)	(3,36)
Pseudo R2	0,051	,093	,132	,219
N	117	117	117	117

\* p<0,10; \*\* p<0,05; \*\*\* p<0,001.

Los valores indican los coeficientes de regresión (B) y, entre paréntesis, los errores estándar.

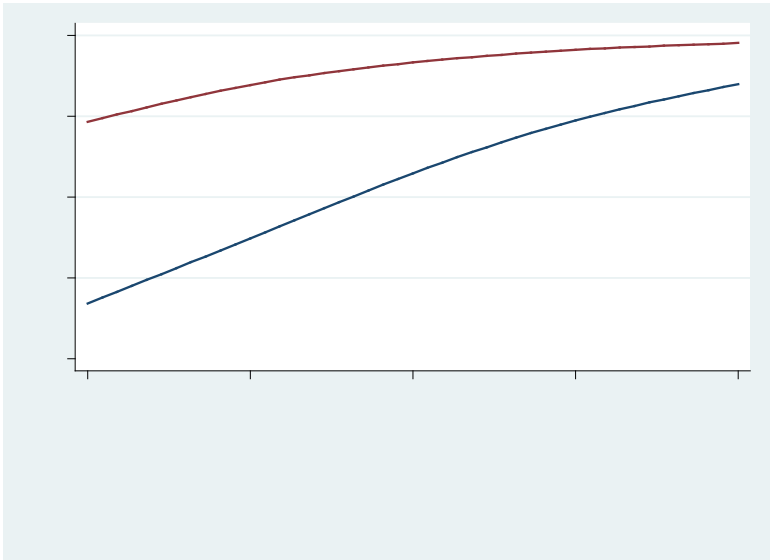
Variable dependiente, haber llevado a cabo o no experiencias.

probabilidades de hallar experiencias participativas. Su coeficiente, positivo y significativo, muestra el mayor efecto de toda la tabla; un efecto que también se observa en el aumento de la pseudo  $R^2$  (indicador de ajuste del modelo) respecto al modelo anterior. Con todas las precauciones ya especificadas al sugerir esta variable como posible explicación de la participación, hemos de mencionar un segundo fenómeno. Su inclusión hace desaparecer el efecto del partido del alcalde o, lo que es lo mismo, el efecto de las motivaciones normativas está incluido en el efecto del diseño institucional de la participación, tal y como previmos en el esquema causal del capítulo.

La figura 3.5 resume el efecto de dos de las principales variables implicadas en este modelo de pre-

dicción de las probabilidades de encontrar experiencias participativas en los municipios andaluces. Las mismas son, de entrada, mucho más altas (sobre un 80%) para los municipios que cuentan con planes de participación, de manera que entre este grupo de municipios no resulta tan relevante la magnitud del hábitat. Los que no cuentan con este diseño institucional favorable parten con unas probabilidades muy inferiores (en torno al 30%), pero las mismas aumentan rápidamente conforme aumenta la población del municipio, paralelamente a la complejidad social y demográfica, dificultando la adaptación de las políticas públicas locales a las preferencias ciudadanas e incrementando con ello la necesidad de poner en marcha procesos participativos.

Figura 3.5. Probabilidad de desarrollar experiencias participativas en función del tamaño del hábitat y la existencia de planes de participación<sup>1</sup>



1 Las probabilidades han sido calculadas a partir de las variables incluidas en la tabla 3.12. El gráfico sólo representa el papel de dos de las más significativas, pero su efecto está controlado por el del resto de variables presentes en el último modelo.



El segundo modelo explicativo, cuya finalidad es intentar explicar la frecuencia con que han puesto en marcha procesos participativos los ayuntamientos, se presenta en la tabla 3.13. A diferencia del modelo anterior, cada categoría de la variable “tamaño del hábitat” se ha introducido como una variable dicotómica que deja como categoría de referencia a los municipios más poblados. Así, se observa que los municipios con menos de 10.000 habitantes llevan a cabo significativamente menos proyectos participativos que los que tienen más de 50.000 habitantes. Ésta es la variable más explicativa del modelo, lo que nos habla de la adopción reiterada de procesos participativos como una tónica que ayuda a gestionar la diversidad y la complejidad social. Ni el nivel económico, ni la competitividad, ni la participación electoral resultan factores relevantes.

Junto a las posibles motivaciones instrumentales de las que el número de habitantes es probablemente un indicador indirecto, sólo dos factores más resultan significativos. El primero son las motivaciones normativas-ideológicas. Parece que la voluntad política cuando el alcalde pertenece a IU o a un partido independiente produce un número significativamente menor de experiencias que cuando el alcalde es del PSOE. Si en la primera parte de este capítulo hemos visto que los municipios gobernados por IU ponían en marcha más experiencias, el análisis multivariado nos muestra que ello se debía al conjunto de las restantes características de estos municipios (tamaño, competitividad, etc.), de manera que, por lo menos, no puede hablarse de una apuesta política más fuerte por la cantidad de procesos participativos en el caso de los municipios andaluces gobernados por IU. Como en el caso anterior, parte de este efecto —el asociado a las motivaciones de los partidos independientes— desaparece al incluir los planes

de participación en el modelo: ello sugiere que estos planes se asocian al estilo de gobierno del PSOE y que explican las diferencias que en algunos casos guarda este partido con otros.

Tabla 3.13: Factores explicativos del número de experiencias. Regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios

	Factores contextuales	Factores contextuales y motivaciones instrumentales	Factores contextuales, motivaciones instrumentales y normativas	Factores contextuales, motivaciones instrumentales y normativas y condicionantes institucionales
	B (er. std.)	B (er. std.)	B (er. std.)	B (er. std.)
Habitantes: <5.000	-1,06 (0,71)	-1,29* (0,72)	-1,66** (0,76)	-1,98** (0,78)
Habitantes: 5.000-10.000	-1,22* (0,68)	-1,41** (0,68)	-1,88** (0,73)	-2,05** (0,73)
Habitantes: 10.000 a 50.000 <sup>3</sup>	-0,54 (0,60)	-0,70 (0,61)	-1,05* (0,62)	-1,36** (0,64)
Nivel económico	0,19 (0,21)	0,18 (0,21)	0,14 (0,22)	0,14 (0,22)
Tasa competitividad 2003		0,01 (0,01)	0,01 (0,01)	0,01 (0,01)
Tasa competitividad 2007		0,02 (0,01)	0,02 (0,01)	0,02 (0,01)
Alcalde IU			-1,06* (0,55)	-1,12** (0,54)
Alcalde PP			0,19 (0,57)	0,24 (0,57)
Alcalde PA			-0,96 (0,95)	-0,83 (0,95)
Alcalde independiente <sup>4</sup>			-1,57* (0,92)	-1,44 (0,92)
Media participación electoral (municipales 2003-2007)			0,02 (0,03)	0,03 (0,03)
Existe concejalía de participación				-0,00 (0,45)
Existe plan de participación				0,69* (0,40)
Constante	4,87*** (0,94)	4,18*** (1,02)	3,47 (2,22)	2,96 (2,25)
R2	0,088	0,123	0,200	0,233
N	96	96	96	96

\* p<0,10; \*\* p<0,05; \*\*\* p<0,001.  
Los valores indican los coeficientes de regresión (B) y, entre paréntesis, los errores estándar.  
Variable dependiente: número de experiencias (entre 1 y 6).

### 3.5. Conclusiones

Pese a las limitaciones debidas a los datos y los indicadores manejados, podemos apuntar una serie de conclusiones tras el análisis de datos presentado. La primera es que la magnitud del hábitat es el condicionante —casi podríamos llamarlo “determinante”— más poderoso tanto de la probabilidad de que en un municipio se desarrollen experiencias como del número y frecuencia con que se llevarán a cabo. Los municipios mayores, no tanto por sus recursos económicos o institucionales como por su complejidad y diversidad, recurrirían a la práctica de la participación ciudadana por una serie de razones estratégicas o instrumentales, como podría ser el incorporar el mayor número de visiones a las políticas locales. No obstante, sólo podemos sugerir el posible mecanismo causal que vincula esta variable al fenómeno bajo estudio. Resulta evidente que las comunidades rurales no ven ventajas en su aplicación o bien necesitan mayores incentivos externos —dinamizadores, recursos técnicos, medios para la difusión, etc.— para lanzarse a realizar experiencias participativas. Ello sugiere la necesidad de redefinir los procesos participativos desde una vertiente que tenga en cuenta su potencialidad como instrumentos de desarrollo local, y no sólo como una herramienta opcional y adicional de gobernanza.

Queda claro también que la competitividad electoral es un factor relevante para que estas experiencias se lleven a cabo, aunque no en el sentido que esperábamos. Las mismas se realizan con mayor probabilidad en situaciones de hegemonía electoral, aunque no sabemos si con intención de legitimar mandatos reiterados apareciendo como un gobierno local más permeable o

por una voluntad genuina de incorporar a las políticas las visiones de aquellas personas que conforman una minoría permanente. En este último caso, esta variable recogería motivaciones normativas y no instrumentales, como inicialmente habíamos previsto. También resulta destacable que esta situación sólo se da para 2003. O bien la mayoría de las experiencias que los encuestados refieren se produjeron antes de 2007, en cuyo caso se aplicarían las explicaciones recién expuestas, o bien las experiencias más recientes —posteriores a 2007— siguen una lógica diferente, no basada en la movilización electoral ni en la necesidad de legitimarse. Podría ser, sencillamente, que en los últimos años estos procesos se han incorporado de forma muy natural a la gobernanza local siendo más fácil que antes encontrarlas en municipios con distintas situaciones políticas y correlaciones de poder, sencillamente porque se han demostrado útiles, positivas o prestigiosas.

Por otra parte, se apuntó inicialmente una relación negativa entre participación electoral y experiencias que confirmaba la sugerida por estudios previos; aunque la misma no es tan fuerte como cabría esperar. Igualmente, se descarta la hipótesis que vincula directamente los gobiernos locales de **izquierda con los procesos participativos andaluces**. Aunque este aspecto sigue teniendo cierta capacidad explicativa, especialmente a la hora de diferenciar a los gobiernos del PSOE del resto, pierde parte de su fuerza al controlar su efecto por el del resto de variables propuestas: no está claro que cuando controlamos por los restantes factores, el PSOE haga más participación que el PP, y queda claro que IU no ha hecho más que el PSOE. Aunque el protagonismo inicial de IU en la puesta en marcha de bastantes procesos participativos andaluces fuera muy claro, hoy estos no son patrimonio de ningún partido y las redes de difusión de

los mismos son diversas<sup>23</sup> y no están hegemonizadas por ninguna fuerza política en particular.

La existencia de planes de participación ha emergido como el factor explicativo más claro de la existencia y el número de procesos participativos locales: tener un plan de participación tiene un efecto claro en la probabilidad de poner en marcha estos procesos y ese efecto es aún mayor en los municipios pequeños, cuya probabilidad de apostar por los procesos participativos cambia radicalmente en función de si tienen o no estos planes. Por supuesto, este plan es a su vez una creación de algún equipo de gobierno (del actual o de uno anterior) por lo que no se trata de un efecto de diseño institucional puro, sino que también nos refleja motivaciones políticas normativas, que van mucho más allá de las etiquetas de partido.

Podemos concluir confirmando la naturaleza multicausal del fenómeno participativo a nivel local. La puesta en marcha de este tipo de experiencias depende tanto de condiciones estructurales —que podrían estar enmascarando necesidades que justifiquen la participación y, por lo tanto, motivaciones instrumentales— como de motivaciones normativas. Cierta infraestructura institucional se revela como un facilitador, aunque a su vez depende de las condiciones recién expuestas y en modo alguno se trata de un factor determinante. Queda por resolver la cuestión de si los pequeños municipios no quieren o no necesitan este tipo de prácticas, y de cómo presentar sus potencialidades y desarrollarlas, en caso de que sí las necesiten.

---

23 Para el caso de los presupuestos participativos véase Ganuza (2010).

## 4. Características de los procesos participativos en los ayuntamientos andaluces





# 4. Características de los procesos participativos en los ayuntamientos andaluces

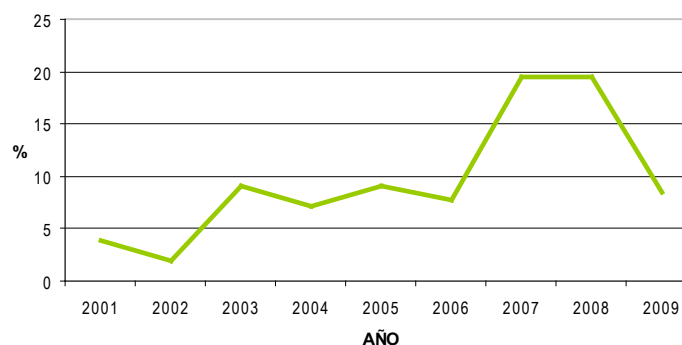
Paloma Fontcuberta (CSIC) y Ernesto Ganuza (IESA, CSIC)

**E**n los capítulos 1 y 2 hemos hablado de la expansión de los procesos de participación local durante los últimos años. El estudio realizado confirma que ésta también se ha producido en Andalucía durante la última década: en la encuesta se preguntaba por el año de inicio de las experiencias, lo que nos posibilitaba detallar cuándo se pusieron en marcha cada una de ellas. En el gráfico 4.1 podemos observar esta evolución en el tiempo y vemos como la línea del gráfico dibuja una tendencia ascendente desde el año 2002.<sup>24</sup> Es ilustrativo el ascenso destacable de experiencias en torno a los años de elecciones municipales, 2003 y 2007, pero en cualquier caso, resulta relevante el crecimiento que experimentan los procesos participativos a partir del año 2006. Por ello, podemos afirmar que el impulso que ha recibido la participación durante los últimos años se ha traducido en un incremento claro de las experiencias participativas en los municipios andaluces.

<sup>24</sup> El descenso del año 2009 se debe a que es el año de recogida de los datos, lo que se produce antes de que finalice el año, facilitando con ello que haya menos experiencias correspondientes a ese año.

Gráfico 4.1. Evolución del inicio de experiencias participativas en Andalucía

N=156. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.



Pero lo que queremos ver a continuación es qué tipo de experiencias se han puesto en marcha: el objetivo de este capítulo es describir las experiencias participativas que tienen lugar hoy día en los municipios andaluces, comentar algunos de sus límites, así como sus principales objetivos. ¿Cómo son pensadas las experiencias participativas? ¿Sobre qué se participa? ¿Quién forma parte o es invitado a participar? El análisis se centrará en los aspectos mas relevantes de las experiencias a partir de una serie de características que nos darán información sobre cómo son pensadas y organizadas las experiencias, cuál es la finalidad de cada una de ellas y

de qué manera se concibe y realiza la movilización de los participantes.

Presentaremos las experiencias a partir de esos tres ejes analíticos, de los que vamos a detallar brevemente qué información nos aporta cada uno de ellos.

1. *La organización de las experiencias participativas.* El primer eje en el que nos vamos a detener hace referencia al modo en que las distintas experiencias son concebidas y organizadas. Se trata de ver quién y cómo organiza el proceso. Se tendrán en cuenta una serie de rasgos que con mayor o menor intensidad influyen en la organización de una experiencia participativa, tanto previos al proceso como de su desarrollo. No es lo mismo que una experiencia sea iniciada por la sociedad civil que por un gobierno, como no es lo mismo contratar a expertos que organicen la experiencia que hacerla con los recursos humanos de los que dispone el ayuntamiento. Junto a estas variables veremos si las experiencias se hacen dentro de una colaboración interadministrativa o no, si la experiencia se hace de forma puntual para resolver un problema específico o se plantea como algo regular y periódico. En segundo término se analizará qué tipo de características metodológicas se emplean, así como si conciben la realización de una evaluación.

2. *La finalidad de la experiencia.* El segundo eje que abordaremos será el de la finalidad de la experiencia participativa. Aquí vamos a tener en cuenta tanto la temática sobre la que descansa la experiencia participativa, como la articulación política de la experiencia con el proceso de toma de decisiones. El objetivo de la primera variable no persigue más que ofrecer el abanico temático sobre el que se orienta la participación. Esto puede dar algunas pistas sobre las áreas de gestión

sen las que incide la participación. La segunda variable ofrecerá información sobre la finalidad de la experiencia participativa y en qué medida ésta se orienta a una fase u otra de la elaboración de las políticas. El marco analítico que ofreceremos viene de Hyland (1995), quien distinguió cuatro fases de la participación diferentes considerando el proceso público de toma de decisiones. Vincular la participación con una u otra de las fases mostrará de una manera sucinta la finalidad de la participación. Las etapas que distinguía Hyland (1995: 57) eran 1) el diagnóstico o delimitación de la agenda, 2) la programación, 3) la toma de decisiones y 4) la implementación o ejecución de la política. Nosotros añadiremos una quinta fase: la evaluación.

3. *La movilización de los participantes.* Por último, analizaremos las experiencias participativas desde la movilización de los participantes. El hecho de participar entraña una decisión voluntaria a implicarse en una acción colectiva. Esa decisión no está libre de sesgos o barreras que facilitan que unos participen más que otros (Montero *et al.* 2006) y por ello es importante la movilización de los participantes. Algunos autores han hablado, en este sentido, de la importancia que tiene la movilización de los participantes, en tanto en cuanto, si alguien no se siente invitado difícilmente se sentirá atraído a participar (Verba *et al.* 1995). De este modo, analizaremos las experiencias participativas considerando cómo se concibe y se realiza la movilización de los participantes: ¿Se invita a participar todo el mundo? ¿Son abiertas las experiencias participativas?

A partir de esos tres grandes ejes analíticos se va a proceder a describir las experiencias participativas en Andalucía. Para cada uno de estos ejes, en primer lugar se presentarán los datos globales que hacen referencia



a las características más importantes de los procesos participativos en los municipios andaluces. En segundo lugar, nos fijaremos en las diferencias entre ellos en función de los diferentes tipos de municipios y contextos que hemos presentado en la introducción, pero nos detendremos únicamente en los factores o variables más explicativos, aquellos que nos permitan entender mejor las diferencias entre unos procesos locales y otros, por lo que si no se habla, por ejemplo, de si los municipios con menos paro tratan temas diferentes en sus procesos participativos es porque no presentan diferencias respecto a aquellos con mayores niveles de ocupación.

## 4.1. La organización de las experiencias participativas

### 4.1.1. La iniciativa de las experiencias

El presente trabajo partía de que una experiencia participativa podía ser impulsada por diversos actores. Saber el origen de las experiencias nos permite conocer de donde procede el impulso de aquéllas, en tanto en cuanto podemos decir que no es lo mismo que una experiencia sea propuesta e impulsada por unos actores que por otros. El origen de una experiencia puede ser el gobierno municipal y/o la misma sociedad civil y se puede pensar que la organización de una experiencia será distinta si procede de una fuente u otra (Font y Galais 2009). El impulso de una experiencia por parte de la sociedad civil puede influir en la temática, las metodologías preferidas o los recursos disponibles. Por tanto, ¿cuál es el origen de las experiencias en Andalucía?

En la muestra de experiencias participativas de Andalucía, podemos señalar la importancia que tiene el gobierno local en el impulso de aquéllas. Según figura en la tabla 4.1, un 73% de las experiencias analizadas han sido impulsadas en sus orígenes por el gobierno local o la administración municipal. Eso no quiere decir que el gobierno actuara solo, pero su peso es muy elevado en términos relativos y absolutos respecto al protagonismo de otros actores. De hecho, en casi la mitad de los casos (48%) la iniciativa procedía exclusivamente del gobierno local. Este resultado refleja en buena medida la definición del universo y la metodología empleada para realizar el estudio, puesto que en nuestra muestra sólo tuvimos en consideración experiencias realizadas en colaboración con el gobierno municipal, lo que facilita la sobre representación de experiencias impulsadas inicialmente por los gobiernos municipales.<sup>25</sup> No obstante, a pesar de este sesgo, en el 41% de las experiencias recogidas se afirma que la iniciativa fue compartida y procedía tanto del gobierno municipal como de agentes de la sociedad civil, como asociaciones, colectivos o ciudadanos, o de otros actores como consejos de participación o empresas locales, lo cual nos indica que su presencia en los espacios municipales es importante. El 12% de las experiencias parte de una iniciativa ciudadana, el 22% de las asociaciones y en un 10% de los casos la experiencia ha sido también impulsada por un consejo participativo ya existente.

<sup>25</sup> El hecho de que la información, además, fuera suministrada por personas de la administración municipal, seguramente ha ayudado también a que las experiencias originadas por los gobiernos municipales aumentasen. En este sentido, pensamos que en Andalucía hay otro tipo de experiencias que por la lógica de nuestro estudio van a permanecer más ausentes de este trabajo.

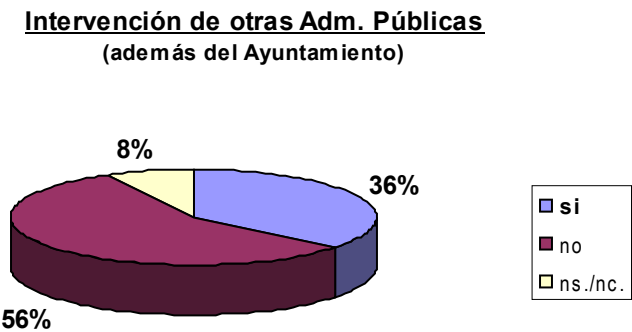
Tabla 4.1. Iniciativa de las experiencias participativas

Actores	%
Gobierno Municipal	73,1
Asociaciones	22,4
Ciudadanía o colectivo	12,2
Consejo de participación existente	10,3
Administración supramunicipal	8,3
Empresa	1,9
Oposición local	1,3
Otros	1,3
Ns/Nc	1,9

Respuesta múltiple. Máximo de dos respuestas. N=154. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Si nos fijamos en la colaboración supramunicipal, en la mayoría de las iniciativas de participación llevadas a cabo no participa otra institución u organismo público, aunque según vemos en el gráfico 4.2, esa colaboración se da en el 36% de las experiencias, en las que han intervenido de alguna manera otro organismo o administración además del Ayuntamiento. Esa cifra no parece menor en un entorno de escasa colaboración entre administraciones. Como era de esperar, la intervención supramunicipal es más frecuente en los municipios más pequeños (en el 56% de los procesos participativos de municipios de menos de 5.000 habitantes).

Gráfico 4.2. Participación de otras administraciones u organismos públicos



N=156. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

La intervención de otras administraciones públicas, en concreto en la iniciativa o promoción de las experiencias de participación se distribuye de forma irregular. La institución que más se implica en esta fase previa es la Diputación Provincial (21%), seguida de la Junta de Andalucía (10%). Las Mancomunidades tienen una relevancia muy pequeña en el impulso de las experiencias participativas, pues sólo el 3% señala su implicación en la promoción de la iniciativa.

Con todo ello, al hablar del origen de las experiencias participativas podemos afirmar que suelen descansar en la iniciativa del gobierno municipal, que actúa frecuentemente sin contar con las estructuras participativas ya existentes y en algunos casos impulsado por administraciones supramunicipales. No obstante, parte importante de las experiencias cuentan con el apoyo de actores de la sociedad civil, mucho más de las asociaciones que de la ciudadanía en general.

### 4.1.2. La dimensión temporal de las experiencias

Un proceso participativo puede ser diseñado para una tarea concreta y delimitada en el tiempo o puede ser pensado como proceso continuo y periódico. Ambas dimensiones dibujan una estructura de participación diferente. La repetición de la misma experiencia en el tiempo favorece la creación de una estructura participativa a su alrededor, mientras que su naturaleza puntual puede que no lo haga. La periodicidad facilita la organización de los actores de la sociedad civil en torno a una cuestión, sobre la cual pueden actuar reiteradamente y, por lo tanto, pueden volcar sobre la experiencia nuevos elementos, adoptar posiciones distintas respecto a una misma cuestión, así como implicarse en un mayor gra-

do en su organización. La experiencia puntual, sin embargo, puede facilitar la implicación de una ciudadanía más heterogénea al abrir ésta a un tipo de participación que no es tan exigente en términos de recursos de tiempo para el participante.

La mayoría de las experiencias (63 %) tiene un carácter permanente y estable en el tiempo, es decir, se repiten periódicamente. El 22% son experiencias largas, pero delimitadas en el tiempo, mientras que casi el 15% son puntuales. La apuesta de los municipios andaluces por experiencias periódicas es clara, lo cual nos describe un escenario participativo alrededor de cuestiones similares uno y otro año y posiblemente con estructuras participativas también estables, aunque éstas sean mínimas.

Tabla 4.2. Duración de la experiencia según tamaño de hábitat (% columna)

Experiencia	Tamaño del hábitat				
	menos de 5.000 hab.	de 5.000 -10.000 hab.	de 10.000-50.000 hab.	más de 50.000 hab.	TOTAL
Puntual	12,2	9,7	19,3	13,0	14,5
Proceso largo pero limitado en el tiempo	14,6	25,8	19,3	39,1	22,4
Mecanismo estable	73,2	64,5	61,4	47,8	63,2
N	41	31	57	23	152

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

El desarrollo de las experiencias periódicas es más habitual en municipios pequeños, mientras que la limitación temporal de las experiencias sería más habitual en municipios medianos y grandes. Siguiendo la tendencia general, el apoyo supramunicipal se dirige especialmente hacia los mecanismos estables. Recordemos que la Diputación era la institución pública más activa en el

codesarrollo de las experiencias y que precisamente es en los municipios pequeños en los que la Diputación Provincial es más activa y juega un papel más crucial.

Las experiencias periódicas, siendo mayoritarias, son mas comunes en experiencias que han sido impulsadas únicamente por el gobierno municipal. Aquellas que han

sido impulsadas entre el gobierno y la sociedad civil u otros actores suelen ser experiencias largas en el tiempo, pero en un escenario temporal delimitado. Las experiencias periódicas son también más numerosas en términos relativos en municipios con una renta per capita menor.

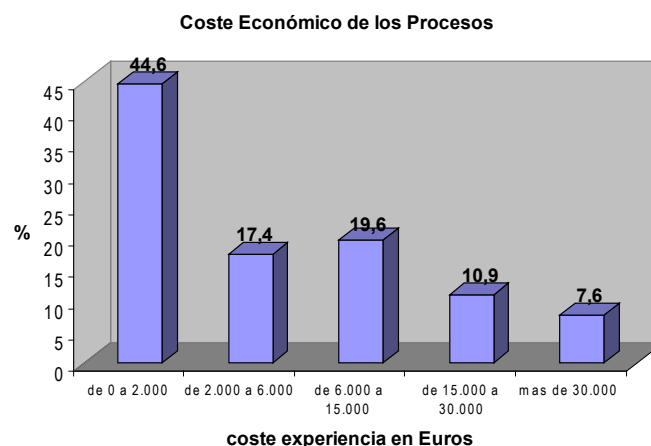
Como vemos, el perfil del municipio que impulsa experiencias periódicas nos sugiere que éstas tienden a disminuir cuando nos encontramos un municipio con más desarrollo económico, más grande y heterogéneo, con una sociedad civil que participa más activamente en el impulso de las experiencias participativas. Esto puede indicar que tales municipios abordan nuevas experiencias con más frecuencia. También que en un contexto más complejo en el que posiblemente podemos contar con personas más heterogéneas es más frecuente encontrar experiencias de nuevo cuño, diseñadas para solventar cuestiones concretas que puede que no tengan continuidad. Igualmente, este dato nos puede hacer pensar que en los municipios más grandes es más fácil encontrar experiencias nuevas que se sucedan unas a otras.

#### 4.1.3. Los recursos económicos para la participación

Cualquier organización de una u otra experiencia requiere unos recursos económicos mínimos para llevarla a cabo. Es muy posible que los recursos no tengan por qué afectar a la calidad de los procesos participativos o que estos pueden ser satisfactorios sin necesidad de grandes gastos económicos. No obstante, la variable económica no deja de ofrecernos un marco idóneo para ver las diferencias entre las experiencias participativas,

así como conocer el grado de influencia que esta variable tiene sobre la participación. En el análisis sobre los recursos económicos no consideramos ahora los recursos humanos disponibles, sino que nos ceñiremos estrictamente a la cantidad de presupuesto público que se destina para el funcionamiento de la experiencia.

Gráfico 4.3. Coste de los procesos



Elaboración propia. N=92 (contestan sobre el coste en la encuesta). Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

La mayoría de las experiencias señala un gasto inferior a los 2.000 euros (44,6%), siendo solo el 7,6% de los municipios los que declaran un gasto superior a los 30.000. Pese a la cautela que se ha de tener con este tipo información y, concretamente, la baja tasa de respuesta obtenida a la cuestión económica (59%), las experiencias participativas andaluzas no parece que precisen mucho dinero para su desarrollo. Para hacernos una idea del peso relativo de ese gasto en el presupuesto municipal, podemos fijarnos en como se distribuye entre los municipios según su tamaño de hábitat. La línea de separación es bastante clara. La mayoría de los municipios que destinan mas de 15.000 euros a

la organización de las experiencias son grandes (más de 50.000 habitantes), mientras que los que dedican menos de 2.000 euros son los más pequeños. El coste parece ser coherente con la estructura presupuestaria, más modesta en los municipios pequeños.

Las experiencias que gastan menos recursos económicos en su organización habitualmente carecen de apoyo supramunicipal. Lo más curioso es que esta falta de apoyo supramunicipal lo encontramos también en las pocas experiencias más caras (seis de más de 30.000 euros de coste). Comparativamente, el apoyo supramunicipal se localiza en experiencias que declaran tener un presupuesto intermedio, entre 2.000 y 30.000 euros.

Considerando otro aspecto, podemos decir que las experiencias con menos dinero tienen lugar en municipios con una mayor tasa de participación electoral, que suele ser habitual en los municipios más pequeños, mientras que las experiencias con más recursos tienen lugar en municipios con menores tasas de participación electoral. Esto puede confirmar la diferencia existente entre experiencias organizadas en municipios grandes o pequeños.

#### 4.1.4. La contratación de recursos humanos

Aparte del coste económico que supone la organización de una experiencia participativa, hay que tener en cuenta muchos otros gastos para hacerse una idea de la dimensión económica de la participación. Un factor que puede ayudarnos a comparar las diferentes experiencias participativas es el uso de recursos humanos externos a la administración. El desarrollo de un proceso participativo puede llevarse a cabo con los recursos

humanos disponibles o con la contratación de personas especializadas fuera de la administración. Esto último puede ser un signo de profesionalización de la participación o de innovación. Puede que el ayuntamiento no tenga confianza en su capacidad para llevar un proceso específico y prefiera buscar fuera personas especializadas. Puede que la propia experiencia plantee un procedimiento innovador que en ese momento supera las habilidades de los empleados públicos. No obstante, la contratación de personas fuera de la administración también puede darse en el caso de que la propia administración no disponga de suficiente personal para realizar el proceso participativo con garantías o busque una apariencia de neutralidad. Sea cual sea la razón, es cierto que el uso de recursos humanos externos para coordinar u organizar experiencias participativas está en aumento, lo cual es un signo indudable de la profesionalización de la participación.

De las experiencias andaluzas analizadas sólo una de cada cuatro (25%) declara haber contratado a personas especializadas para realizar consultoría de apoyo en los procesos participativos. La tendencia a utilizar estos recursos humanos externos es mayor en municipios grandes que en los pequeños, lo que es coherente con los datos que vimos más arriba sobre qué municipios dedicaban más dinero a las experiencias. Si es cierto que los municipios con una mayor renta per capita son los que más utilizan estos recursos externos, no obstante, la segunda categoría de municipios más ricos son los que menos utilizan este tipo de consultoría. De este modo, además de los recursos del municipio, podemos pensar que hay otras razones que ayudan a decidirse por el uso de recursos humanos externos.

La diferencia más significativa a la hora de explicar el uso o no de estos recursos nos la ofrece el hecho de que la iniciativa de la participación haya partido del gobierno y otras administraciones (supramunicipales u oposición local). En este caso, casi el 40% de las iniciativas requieren personas contratadas de fuera, frente al 25% de las experiencias iniciadas solo por el gobierno local, que son la mayoría. Esta imagen es similar si tenemos en cuenta la existencia o no de apoyo financiero

y/o de asesoramiento supramunicipal. Aquéllas experiencias que declararon haberlo recibido utilizan ligeramente más recursos humanos externos (29%), luego se intuye que la consultoría es una forma de control externo o garantía de rigor y seguimiento del proceso, que se convierte en más importante cuando son varios los socios impulsores de la experiencia.

en los procesos participativos (% columna)

Consultoría	TOTAL	SIN apoyo* supramunic.	CON apoyo*supramunic.	Iniciativa solo Gob. Local	Iniciativa G. Local y Soc. Civil	Iniciativa G. Local y otros
SÍ	25,0	23,0	28,8	25,3	21,3	40,0
NO	75,0	77,0	71,2	74,7	78,7	60,0
N	152	100	52	75	61	15

\*Apoyo financiero y/o de asesoría.  
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

4.1.5. Qué metodologías se emplean

Ya tenemos una idea aproximada del perfil de los procesos participativos. La iniciativa la suele tomar el gobierno municipal, son experiencias más periódicas que delimitadas en el tiempo, no utilizan muchos recursos económicos en la organización y no suelen contratar personas especializadas fuera de la administración. Vamos a terminar este apartado considerando dos variables que nos hablan directamente de la experiencia. Por un lado, la metodología empleada para desarrollar la experiencia y, por el otro, la existencia o no de proceso de evaluación.

Tabla 4.4. Empleo de metodologías en las experiencias participativas

Metodologías empleadas	%
Grupos de discusión	47,4
Pleno o Asamblea abierta	43,6
Jornadas	42,9
Talleres participativos	41,7
Diagnosis participativa	23,1
Brainstorming	21,8
Entrevistas individuales	14,7
Cuestionario estructurado	14,1
Consulta o referéndum	13,5
Nuevas tecnologías	10,9
Investigación-Acción-Participativa	10,9
Jurado ciudadano	2,6

Respuesta Múltiple. N=156. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

La tabla 4.4 nos ofrece una imagen sucinta de las metodologías utilizadas por los promotores de las experiencias. Las metodologías más empleadas son los grupos de discusión, por lo que deberemos entender la reunión de distintas personas para debatir un problema. Según se organice este grupo de discusión, la experiencia puede ser más o menos abierta, lo que veremos más adelante al reparar en la movilización de los participantes, pero destaca el hecho de que el segundo método más utilizado sea la asamblea abierta. El protagonismo que adquieren los talleres participativos como metodología nos sugiere un grado de innovación relevante. Entre las menos utilizadas se encuentran los jurados ciudadanos, y con una frecuencia algo mayor, las nuevas tecnologías o la IAP (investigación-acción participativa).

Si atendemos el tamaño de hábitat de los municipios, veremos que los más pequeños emplean más las asambleas, las jornadas, los talleres y los grupos de discusión (y significativamente más que los municipios grandes, la diagnosis participativa). Éstas primeras son también las metodologías más empleadas por el resto de municipios. Comparativamente, los municipios grandes emplean más talleres, nuevas tecnologías, la IAP, o el jurado ciudadano, que está ausente de los municipios pequeños. Este dato es revelador, pues estas últimas metodologías hacen un uso intensivo de la participación, es decir, tienen como objetivo la implicación directa de la ciudadanía en la resolución de un problema, lo que siempre ha sido acompañado de la idea de que su implementación era más adecuada en poblaciones pequeñas.

Si consideramos el coste de las experiencias, hallamos una imagen similar. No hay una incidencia directa del coste con la elección de una u otra metodología, pues

muchas de las metodologías se realizan con diversos costes (excepto el jurado ciudadano que solo es realizada por aquellas experiencias que tienen un mayor presupuesto). También la consulta o el referéndum se realizan más en municipios que tienen más posibilidad de asumir mayores costes organizativos, como ocurre con los talleres o las jornadas.

Ideológicamente, IU apuesta más por las asambleas abiertas y los grupos de discusión, aunque las diferencias con relación al Partido Popular no son tan grandes. Este partido político es el que más emplea el jurado ciudadano (propio de grandes municipios), mientras que IU es el que más utiliza la IAP y el diagnóstico participativo. Las consultas y referéndum son realizadas a partes iguales por IU y el Partido Popular. El PSOE, como vemos, no tiene un patrón diferenciado, sino que utiliza los distintos instrumentos en una proporción muy similar a la de la media de los municipios andaluces; IU, en cambio, parece utilizar metodologías afines con determinados símbolos promovidos por los círculos de izquierda, mientras el Partido Popular, al impulsar experiencias participativas, parece buscar cierta representatividad de los participantes, quizá, temeroso porque un método más abierto movilice a sus tradicionales oponentes en los municipios.

Tabla 4.5. Metodologías empleadas según  
partido de gobierno municipal (%)

Metodologías utilizadas	Gobierno Municipal durante la experiencia				
	PSOE	PP	IU	PA/ Ind./ Otros	TOTAL
Grupos de discusión	41,5	52,4	60,6	50,0	47,4
Pleno o asamblea	34,0	61,9	60,6	37,5	43,6
Jornadas	43,6	23,8	51,5	50,0	42,9
Talleres	39,4	38,1	42,4	75,0	41,7
Diagnos participativa	17,0	28,6	36,4	25,0	23,1
Brainstorming	24,5	19,0	18,2	12,5	21,8
Entrevistas individuales	14,9	14,3	18,2	0,0	14,7
Cuestionario estructurado	9,6	14,3	27,3	12,5	14,1
Consulta o referéndum	10,6	19,0	21,2	0,0	13,5
Nuevas tecnologías	9,6	19,0	9,1	12,5	10,9
Investigación-acción-participación	9,6	9,5	15,2	12,5	10,9
Jurado	1,1	9,5	3,0	0,0	2,6
N	94	21	33	8	156

Respuesta Múltiple. N=156. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

### 4.1.6. La evaluación

Los últimos años el desarrollo de las administraciones públicas ha acentuado la importancia de la evaluación, por lo que ésta ha dejado de ser un elemento extraño en el entorno administrativo. La posibilidad de que una experiencia sea evaluada, al menos, garantiza una mínima reflexión sobre aquélla, lo cual puede revertir en la mejora del proceso. Esto hace que no resulte extraño que prácticamente el 70% de las experiencias contemplen una evaluación del proceso una vez finalizado.

Podemos hallar ligeras diferencias entre unos municipios u otros. Por ejemplo, son los municipios con una mayor renta per capita los que comparativamente realizan más evaluaciones. Esta influencia se ve también en el hecho de que son las experiencias con mayores costes las que contemplan significativamente más la realización de procesos de evaluación, y por el contrario, cuanto menos coste o presupuesto tiene la experiencia, menos evaluación se realiza.

Observando los casos con detalle (tabla 4.6), la evaluación está muy vinculada al apoyo externo de la experiencia. El hecho de que las experiencias sean apoyadas por organismos supramunicipales influye especialmente en la realización de evaluaciones. El proceso de evaluación es incluso mas frecuente ante el hecho de que la iniciativa haya sido tomada no solo por el gobierno municipal sino junto a otras administraciones o junto a la oposición municipal.



Tabla 4. 6. Realización de evaluación en los procesos participativos (% columna)

Evaluación	TOTAL	SIN apoyo* supramunic.	CON apoyo* supramunic.	Iniciativa solo Gob. Local	Iniciativa G. Local y Soc. Civil	Iniciativa G. Local y otros
SÍ	69,9	61,2	86,8	72,0	62,5	93,3
NO	17,9	21,4	11,3	16,0	25,0	0
Ns./ Nc.	12,2	17,5	1,9	12,0	12,5	6,7
N	156	103	53	75	64	15

\*Apoyo financiero y/o de asesoría.  
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Resulta sorprendente que su implementación no depende tanto del tamaño del hábitat, únicamente los municipios de entre 5.000 y 10.000 habitantes declaran un porcentaje algo inferior a la media en procesos de evaluación, posiblemente debido a que son los pequeños municipios los que habitualmente cuentan con más apoyo externo. No obstante, los datos sugieren la normalización de la evaluación para todos los tamaños de hábitat.

En síntesis, las experiencias participativas en Andalucía son en su mayoría iniciativa del gobierno municipal, de manera que éste adquiere un protagonismo extraordinario en el impulso de la participación en la región. Las experiencias suelen ser periódicas, lo que garantiza una mínima estructura participativa y abre a los actores de la sociedad civil un campo de influencia y aprendizaje sin lugar a dudas positivo. No obstante, las experiencias periódicas se adscriben a municipios con un perfil menos desarrollado económicamente y en municipios más pequeños, donde el apoyo de la Diputación es significativamente relevante, mientras que las experiencias puntuales o delimitadas en el tiempo se dan con mayor frecuencia en municipios más grandes. En estos la innovación metodológica es mayor, pues utilizan con mayor frecuencia metodologías más innovadoras, que abren

el abanico de posibles participantes a un espectro más heterogéneo.

El coste de las experiencias está muy marcado por el contexto. Allá donde los municipios son pequeños, destinan menos recursos económicos a la organización de la participación. La contratación de recursos humanos externos no está tan influenciada por el desarrollo económico del municipio o por si éste es más grande o pequeño: la variable que explica más diferencias aquí es si la iniciativa fue tomada o no por el Ayuntamiento junto a otras administraciones, lo cual nos dice que las diferencias en la organización también son explicadas por variables no contextuales. Del mismo modo, la evaluación, que se ha difundido por regla general entre los municipios con experiencias participativas, parece depender del origen conjunto o no de la iniciativa así como del apoyo supramunicipal del proceso, apuntando nuevamente a la importancia de la voluntad de sus organizadores como factor explicativo complementario al contexto: para saber que experiencia es más probable encontrarnos no sólo importa saber dónde se pone en marcha, sino también quién la desarrolla.

## 4.2. Para qué las experiencias de participación

### 4.2.1. Temática y finalidad de las experiencias participativas en Andalucía

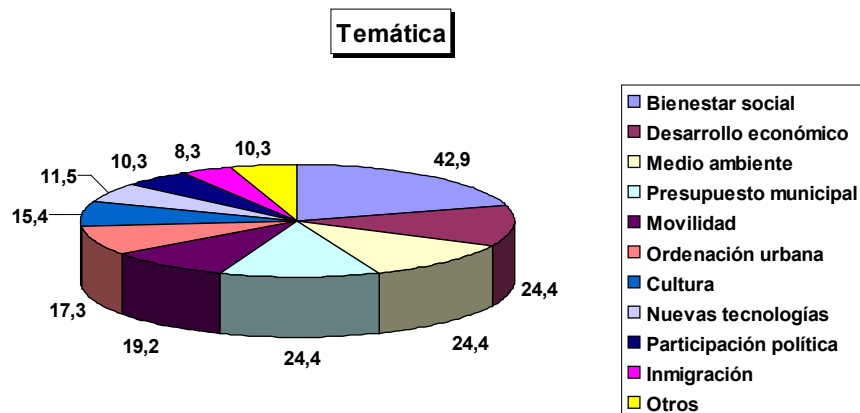
Las experiencias participativas se pueden orientar a tratar temas muy diversos. Las competencias de los ayuntamientos varían según su tamaño, pero son muy amplias si consideramos los municipios más grandes. Conocer sobre qué temas se organiza la participación nos facilita matizar aún más el mapa de la participación y conocer sobre qué áreas municipales es más frecuente la organización de procesos participativos.

En el gráfico 4.4 podemos ver las frecuencias declaradas sobre los temas que son objeto de las experiencias participativas. Destaca sin lugar a dudas el área de bienestar social, pues cerca del 43% de las experiencias se orientan hacia esta temática, seguida por aspectos

relativos al presupuesto municipal, desarrollo económico y medio ambiente. La ordenación urbana se queda a un nivel intermedio, junto a los temas de movilidad, mientras que los temas de inmigración son los menos presentes.

Los datos nos ofrecen una imagen de preocupación por los asuntos sociales mayor, por ejemplo, que la existente por cuestiones que afectan directamente a la ordenación del espacio público como es el tema de ordenación urbana. Por detrás del bienestar social encontramos una preocupación por el desarrollo económico y el mismo presupuesto municipal. Las diferencias que encontramos entre la temática de las experiencias son relevantes si consideramos el tamaño del hábitat. Cuanto más pequeño sea el municipio, mayor preocupación por el bienestar social, el desarrollo económico, el medio ambiente y la cultura. En cambio, cuanto más grande sea el municipio, la experiencia se orienta con más frecuencia hacia el presupuesto público, la movilidad, la ordenación urbana o la inmigración.

Gráfico 4.4. Tema del proceso de participación ciudadana



N=156. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Tabla 4.7. Temática de las experiencias participativas según tamaño de hábitat (%)

Tema/s de la experiencia:	Tamaño del hábitat				
	menos de 5.000 hab.	de 5.000 a 10.000 hab.	de 10.000 a 50.000 hab.	más de 50.000 hab.	TOTAL
Bienestar social	53,5	46,9	39,7	26,1	42,9
Presupuesto municipal	16,3	21,9	24,1	43,5	24,4
Desarrollo económico	30,2	31,3	20,7	13,0	24,4
Medio ambiente	34,9	28,1	17,2	17,4	24,4
Movilidad	14,0	12,5	24,1	26,1	19,2
Ordenación urbana	11,6	18,8	17,2	26,1	17,3
Cultura	20,9	25,0	10,3	4,3	15,4
Nuevas tecnologías	11,6	12,5	13,8	4,3	11,5
Participación política	9,3	6,3	12,1	13,0	10,3
Inmigración	4,7	3,1	13,8	8,7	8,3
N	43	32	58	23	156

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Esta distribución no deja de ofrecer ciertas sorpresas. Si tenemos en cuenta la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local vemos que las competencias de los municipios varían según el tamaño. Así, por ejemplo, las principales competencias que tienen los municipios más pequeños, inferiores a 5.000 habitantes, son el alumbrado público, el alcantarillado, el suministro de agua potable, el cementerio o la recogida de residuos. Las Diputaciones, según la misma Ley, ayudan a llevar a cabo esas competencias y otros servicios a los municipios que no tienen capacidad financiera para hacer frente a las mismas. Estas competencias van en aumento hasta incorporar los parques públicos o el tratamiento de los residuos, no sólo la recogida, para los municipios menores de 20.000 habitantes. La prestación de servicios sociales sólo es una competencia de los municipios con más de 20.000 habitantes y la protección de medio ambiente incumbe únicamente a los municipios más grandes (50.000 habitantes o más). La distribución de competencias marca la finalidad de los gobier-

nos locales y, en teoría, delimita la acción pública de los gobiernos, pero como podemos comprobar a partir de la distribución de la temática entre las experiencias, hay cierta disonancia entre competencia municipal y objetivo de la participación.

Tabla 4.8. Competencias municipales y temáticas de las experiencias participativas

	Municipios más pequeños	Municipios mayores
Temáticas experiencias participativas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bienestar social</li><li>• Desarrollo económico</li><li>• Medio ambiente</li><li>• Cultura</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Presupuesto municipal</li><li>• Movilidad</li><li>• Ordenación urbana</li><li>• Participación política</li><li>• Inmigración</li></ul>
Competencias municipales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Agua potable</li><li>• Alumbrado y pavimentación</li><li>• Alcantarillado</li><li>• Recogida y tratamiento de residuos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Servicios sociales</li><li>• Medio ambiente</li><li>• Ordenación urbana</li><li>• Instalaciones deportivas</li><li>• Transporte público</li></ul>

Fuente: Elaboración propia y Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La tabla 4.8 muestra cómo las temáticas más frecuentes en las experiencias de los municipios más pequeños (menos de 5.000 y entre 5.000 y 10.000 habitantes) quedan fuera de las competencias de dichos municipios. No tienen obligación de orientar la gestión pública hacia los servicios sociales o el medio ambiente, es decir, en términos institucionales no tienen recursos para abordar políticas sobre estas temáticas. Sin embargo, la tendencia es esa. Cuanto más pequeño sea el municipio en Andalucía más frecuente será el tema de medio ambiente o bienestar social entre las experiencias participativas. Al contrario, los municipios grandes que podrían asumir todas esas competencias no destacan significativamente por tener altas frecuencias en esos temas.

Esa disonancia refleja una asimetría del diseño institucional relevante. Seguramente será razonable pensar que la importancia del bienestar social en las experiencias de los municipios pequeños no sea algo arbitrario. Menos previsible ha sido constatar que es en los municipios pequeños donde en más ocasiones se trata la problemática ambiental. La tabla 4.8 muestra en qué grado la participación no tiene porque justificarse en el diseño institucional, sino en los problemas que emergen en cada municipio. Solo así sería comprensible tal disonancia. Si en un municipio pequeño, ubicado habitualmente en un entorno rural, sus habitantes sienten una preocupación por los temas ambientales que afectan al municipio, no parece que sea extraño que bien mediante sus asociaciones, bien mediante los representantes elegidos, se promueva un proceso participativo con esa finalidad

Puede que los municipios más pequeños, localizados en entornos rurales, tengan de por sí una inclinación por

los temas medioambientales, derivado de un contacto más cercano con la naturaleza, por ejemplo. Quizá no será igual a la preocupación que tenga la población en los grandes municipios. Puede que con el bienestar social ocurra lo mismo. Una posible manera de responder esta cuestión nos la ofrece la posibilidad de detallar el origen de la experiencia de acuerdo a la temática de éstas. Si sólo observamos el porcentaje de experiencias en las que el gobierno municipal ha tomado la iniciativa, independientemente de que lo haga solo o acompañado por otros actores, el resultado confirma la idea de que la asimetría entre las competencias públicas y las temáticas puede ser inducida en parte por las preocupaciones existentes en los municipios. Un dato revelador en este sentido es, por ejemplo, que del total de las experiencias que tienen la movilidad como temática, el gobierno municipal ha sido un actor en el inicio en el 90% de ellas. Antes veíamos que el transporte público es competencia únicamente de los municipios más grandes, que son precisamente los que más experiencias de este tema tienen. La movilidad es un asunto de crucial importancia en los municipios grandes y el hecho de favorecer experiencias participativas sobre este tema ofrece una manera de resolver los posibles conflictos junto a los actores sociales.

En el otro extremo, en cambio, encontramos el tema de bienestar social. El gobierno municipal ha estado en el origen del 67% del conjunto de las experiencias que tienen esta finalidad, lo que representan un porcentaje elevado, pero alejado del dato que dábamos sobre movilidad. En un entorno donde se han registrado muchas experiencias de parte de los gobiernos municipales, este porcentaje de iniciativa es el más bajo entre todas las posibles temáticas de las experiencias. Esto nos señala el impulso que esta temática recibe en los mu-

nicipios pequeños por parte de la población: algo más del 40% del conjunto de las experiencias sobre bienestar se han originado a iniciativa ciudadana, si sumamos aquellas que han sido impulsadas con la colaboración de asociaciones y de grupos de ciudadanos.

En la tabla 4.9 podemos observar la distribución de la temática en las experiencias de acuerdo a la iniciativa de aquéllas. Las experiencias que menos han sido impulsadas únicamente por el gobierno municipal son precisamente las que tienen que ver con el bienestar social y la inmigración. A continuación estaría la ordenación urbana, la movilidad y el medio ambiente. En cambio, la sociedad civil ha tomado más protagonismo en la marcha de experiencias participativas que tienen que ver con cultura, ordenación urbana, inmigración y bienestar social. Las iniciativas que se hacen junto a otros actores institucionales tienen que ver en mayor medida con movilidad y medio ambiente. El cuadro refleja una mayor preocupación de la ciudadanía por los temas relacionados con el espacio público y el bienestar social, mientras el gobierno impulsa individualmente más procesos participativos sobre el presupuesto municipal o el desarrollo económico.

Tabla 4.9. Temática de las experiencias participativas según origen de la iniciativa (%)

(% horizontales) Temática	Solo gobierno municipal	Gobierno municipal y sociedad civil	Gobierno municipal y otros
Bienestar social	38,8	49,2	12
Presupuesto Municipal	57,8	34	7,9
Desarrollo económico	55,2	42	2,6
Medio ambiente	44,7	42,1	10,5
Movilidad	43	43	13,3
Ordenación urbana	40,7	55	3,7
Cultura	45,8	54,1	-
Participación política	62,5	31,2	6,2
Inmigración	38,4	53,8	7,7
N (154=100%)	48	41	10

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Si atendemos la distribución temática de acuerdo a la riqueza de los municipios, vemos que tanto el bienestar social como el presupuesto público son más frecuente en poblaciones con menos renta per capita. Sólo la inmigración es más frecuente en los municipios con más renta (en general los más grandes), lo que corresponde con una inmigración más urbana que rural, además de una mayor heterogeneidad social que puede incentivar la preocupación hacia estos temas. La movilidad también es un tema más frecuente en municipios con más renta.

Ideológicamente, el PSOE toma la iniciativa más en experiencias que tienen que ver con el bienestar social, la ordenación urbana o la cultura. El Partido Popular, en cambio, toma más la iniciativa en cuestiones de movilidad e inmigración (posiblemente relacionado con su gobierno en los municipios andaluces más grandes), mientras Izquierda Unida destaca por trabajar en los temas de participación política. El partido andalucista o los independientes comparten protagonismo con el

PSOE en los temas de ordenación urbana. El resto de temáticas más o menos no presentan grandes diferencias respecto a unos u otros partidos políticos.

Como vemos las temáticas de las experiencias están influenciadas por la preocupación de los municipios por un determinado tema, más que porque aquéllos tengan competencias políticas para abordar esos problemas. Esto lo podemos observar bien a partir de las iniciativas que toman gobierno y sociedad civil. Una vez hemos visto la temática, podemos acercarnos a observar la finalidad con la que se organiza la participación. Esta finalidad vamos a tratarla de acuerdo a la relación que tiene la experiencia participativa con el proceso de toma de decisiones pública.

#### 4.2.2. La finalidad de las experiencias participativas

Para poder establecer una distinción de la finalidad con la que son diseñadas las experiencias participativas es necesario establecer una categorización que nos permita analizar si las experiencias han sido organizadas y diseñadas con el objetivo de informar o tomar una decisión. De esta manera podremos conocer la finalidad de la experiencia dentro del entramado institucional y hasta qué punto los resultados de la experiencia pueden o no influir posteriormente en las decisiones políticas. Ha sido habitual desde hace tiempo entender que el proceso público de toma de decisiones se dividía en cuatro etapas: información, debate, decisión e implementación. Nosotros vamos a seguir aquí la propuesta de Hyland (1995: 57) quien distinguía esas cuatro etapas como sigue: 1) el diagnóstico o la delimitación de la agenda, 2) la programación, 3) la toma de decisiones

y 4) la implementación o ejecución de la política. Cada una de ellas podemos decir que marca un hito en la elaboración de las políticas públicas. La primera es el diagnóstico o la información que sirve para pensar las políticas públicas. Con ellas se delimita la agenda de lo que es posible discutir y sobre lo que es posible decidir. La segunda fase sería la programación de la actuación pública. Por ello podemos entender el diseño de las políticas públicas, cómo se va a desarrollar un programa político específico. La tercera es propiamente la fase destinada a priorizar y decidir qué acciones serán ejecutables. Por último, resta la ejecución de las políticas decididas. A estas cuatro fases o etapas en el proceso público de toma de decisiones, nosotros añadiremos una quinta fase que tiene que ver con la evaluación de las políticas o acciones realizadas. Es un momento crucial de reflexión y análisis de lo ya realizado. Teniendo en cuenta que la mayoría de las experiencias son periódicas, esta fase resulta muy relevante, pues puede permitir incorporar mejoras.

Siguiendo este esquema de Hyland, el objetivo propuesto era identificar si las experiencias abordaban una u otra dimensión de la participación, es decir, 1) si los participantes habían hablado sobre la situación actual y habían realizado un diagnóstico; 2) en qué medida los participantes dieron soluciones a la situación dada; 3) si los participantes hicieron propuestas concretas sobre las decisiones que había que adoptar; 4) hasta qué punto los participantes colaboran en la aplicación de sus propias soluciones; y 5) en qué medida los participantes evaluaron cómo había funcionado alguna política municipal.

Los datos obtenidos en la investigación son relevantes: tres de cada cuatro experiencias incorporan la tercera dimensión, es decir, las experiencias se organizan con

el objeto de que los participantes tomen decisiones sobre el asunto que se trataba. Eso no significa que los participantes pudieran decidir o que los resultados de la experiencia fueran vinculantes, pero es importante que la mayoría de las experiencias se orienten a la toma de decisiones.

La respuesta a la cuestión que se preguntaba era múltiple, es decir, cada experiencia de participación podía ser relacionada a distintas dimensiones, pues se partía del hecho de que en un mismo proceso participativo se podían encontrar momentos relacionados a distintas fases de la política. El cuadro resultante ofrece una imagen clara de la finalidad de las experiencias. La mayoría de ellas (74%) contempla un proceso de toma de decisiones, dos de cada tres (67%) incorporan un diagnóstico del problema y algo más de la mitad (54%) trabajan sobre una programación. Sin embargo, los procesos de participación analizados se alejan de la evaluación de las políticas públicas (29%) y no más de uno de cada cinco procesos (20%) contempla la ejecución de sus propias propuestas.

Tabla 4. 10. Finalidad de las experiencias participativas

Finalidad	%
Decisión	73,7
Diagnostico	66,7
Programación	53,8
Evaluación	28,8
Implementación	19,9

N=154.  
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

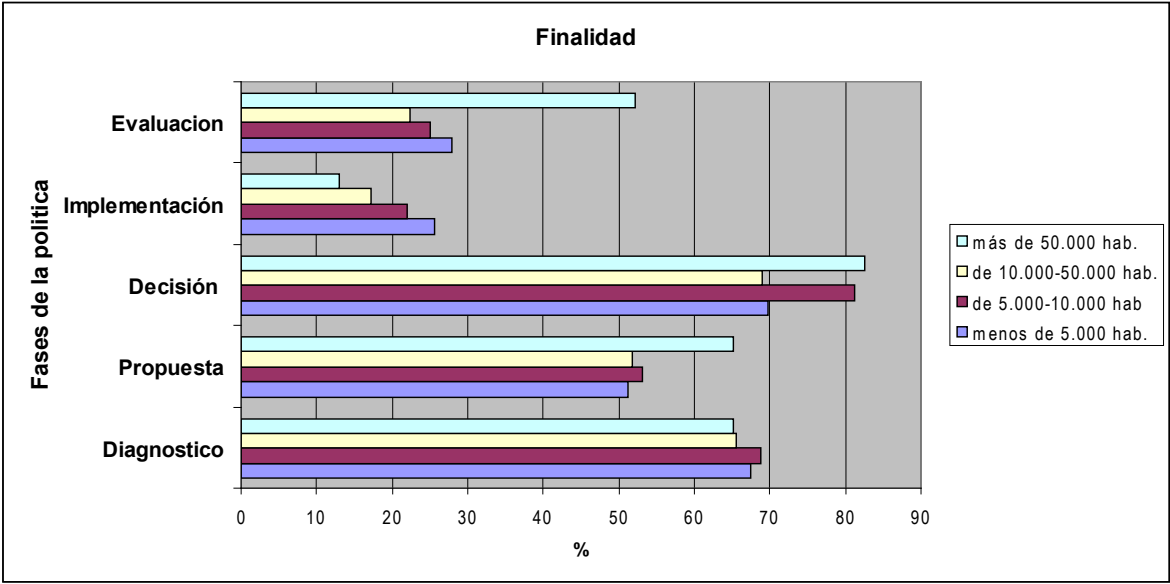
Los datos pueden servirnos como muestra de la orientación que se da a la participación hoy día. En primer lugar, destaca el hecho de que los procesos participativos se diseñen para que la ciudadanía decida algo,

lo que pone en primer plano la inclinación a dar a la ciudadanía un papel más activo dentro de la gestión municipal. Las experiencias sobre diagnóstico son muy numerosas también, lo que pone de relieve la importancia creciente que adquiere para los municipios contar con una información directa por parte de la ciudadanía sobre los problemas existentes en los municipios. El escaso impacto que tiene la evaluación también induce a pensar que no está muy extendida la cultura de la revisión. Aquí vemos que una cosa es que las experiencias contemplen la realización de una evaluación y otra que la ciudadanía participe en su realización.

Las diferencias de la orientación de las experiencias según varíe la iniciativa de aquéllas no es muy significativa, por lo que podríamos decir que no importa quién lidere el proceso participativo. Únicamente las experiencias cuya finalidad ha sido la implementación nos ofrece alguna diferencia, siendo mayor el número de estas experiencias que han sido impulsadas entre el gobierno junto con la sociedad civil, lo cual es coherente, si entendemos que la ciudadanía va a prestar soluciones concretas y desea llevarlas a cabo.

Encontramos algunas diferencias significativas de acuerdo al tamaño del municipio. Por ejemplo, las experiencias cuya finalidad es la programación o la decisión de los participantes son más numerosas en los municipios más grandes. Por el contrario, en municipios pequeños encontraremos con más frecuencia experiencias cuya finalidad es la implementación. Finalmente, cuanto más grande es el municipio más experiencias participativas encontraremos orientadas a la evaluación.

Gráfico 4.5. Fase de la política que se debate según tamaño de hábitat



N=156. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

### 4. 3. La movilización de los participantes

Ya hemos visto en los epígrafes precedentes cómo se concibe la organización de las experiencias participativas. En este último apartado vamos a tratar uno de los elementos cruciales sobre la participación: la movilización. El auge y desarrollo de la participación durante los últimos años ha puesto de relieve la importancia de la implicación ciudadana en la gestión pública. Pero un proceso participativo no se acaba hasta que la ciudadanía no se implica y participa. En este apartado vamos

a detallar de qué forma las experiencias participativas diseñan el proceso de movilización, mediante el cual se dirigen a unos u otros ciudadanos y hacen lo posible por invitar a aquellos que quieren participar.

#### 4.3.1. Número de participantes

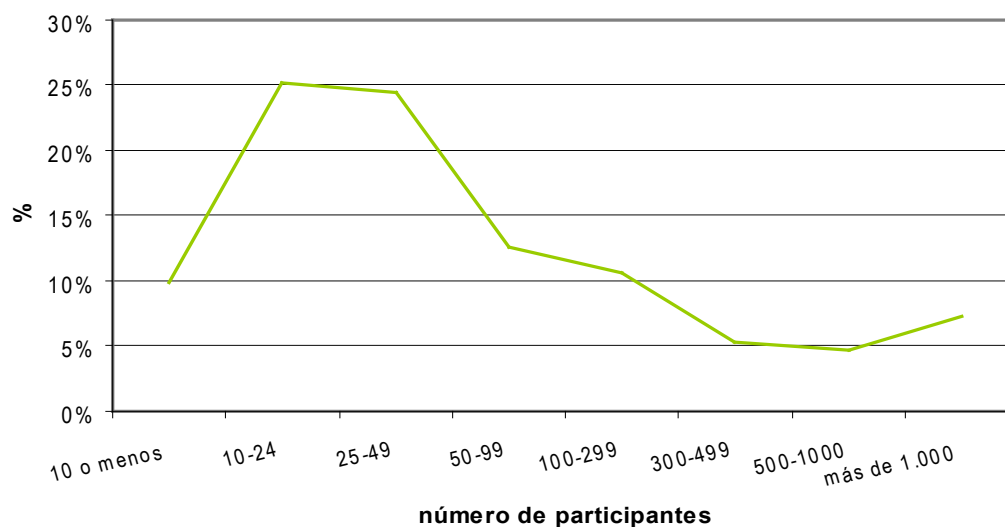
El dato sobre el número de participantes debe ser leído con cierta precaución. Éste parte de una sola fuente de información, el técnico o gestor municipal entrevistado, y nos ofrece, sobre todo, un marco aproximado del número global de participantes en las experiencias, más



que un detallado perfil de éstos. Partiendo de esta salvedad, podemos decir que la mayoría de las experiencias no alcanzan los 50 participantes (60%), es decir, habitualmente el número de participantes no es elevado. No llegan al 30% las experiencias con más de 100 participantes.

La diferencia más importante entre unas experiencias y otras a la hora de explicar que haya más o menos participación la encontramos en el tamaño del municipio. En general, cuanto más pequeño es el municipio menos participantes hallaremos en la experiencia y a la inversa, cuanto más grande el municipio será más probable encontrar experiencias con más participantes.

Gráfico 4. 6. Número de participantes en las experiencias



N=154. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

#### 4.3.2. ¿Quién participa?

La respuesta a esta pregunta la hemos planteado en torno a cinco posibles alternativas sobre a quién estaba dirigido el proceso: 1) la ciudadanía en general; 2) asociaciones o colectivos y a sus miembros; 3) un sector concreto de la población, como mujeres, inmigrantes, comerciantes, etc.; 4) un órgano de participación constituido previamente a la experiencia, como consejos,

etc.; y 5) dirigidos a personas con una opinión especialmente valiosa, como expertos o líderes de opinión.

Una experiencia, por supuesto, no tiene porque dirigirse a uno solo de estos grupos y puede, al contrario, llamar o invitar simultáneamente a una parte o a todos ellos. Los resultados se muestran en la tabla 4.11.

Tabla 4.11. ¿A quién va dirigido el proceso?

Invitación a...	%
La ciudadanía en general	62,8
Asociaciones o colectivos	45,5
Un sector concreto de la población	16,7
Órgano de participación ya constituido	10,9
Expertos o líderes de opinión	7,1

N=154. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

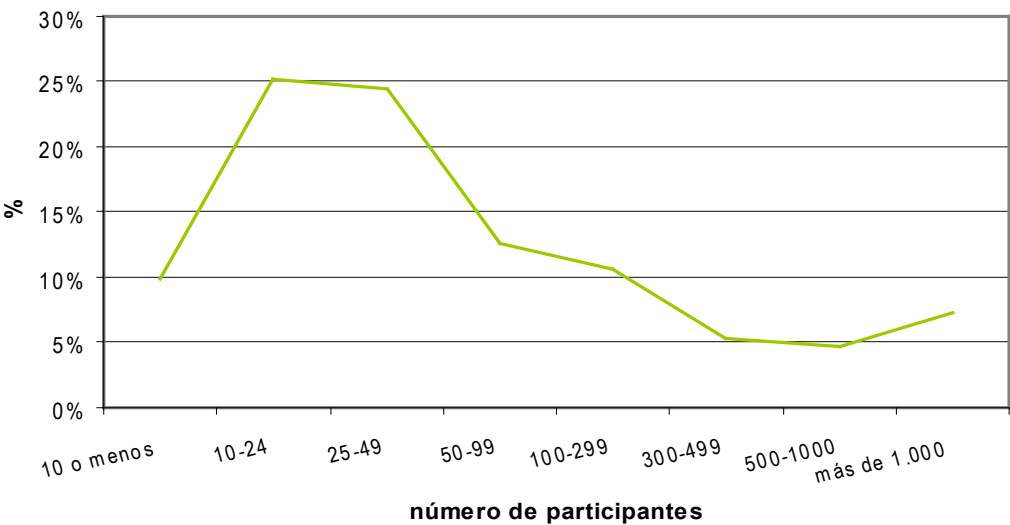
El hecho de que la mayoría de las experiencias (63%) se dirijan al conjunto de la ciudadanía en general marca como objetivo una movilización amplia. Una parte importante de aquéllas, casi la mitad (45%), se dirigen también a las asociaciones, mostrando una tendencia a la participación combinada, tanto individual como estructurada a través de las asociaciones. Algo más del 23% de las experiencias se dirigen por igual a la ciudadanía y a las asociaciones. El resto de las alternativas que apuntábamos tiene una importancia relativa menor, lo que ofrece una buena información para interpretar lo que ocurre. El hecho de que los órganos de participación ya existentes (consejos) no sean un objeto frecuente de las experiencias participativas pone de relieve la autonomía de las experiencias con las estructuras participativas del municipio, de manera que parece que ambas formas de participación vayan por caminos diferentes. Por lo demás, las experiencias participativas no parecen que se inclinen especialmente a invitar a grupos específicos de la población, ni a expertos o líderes de opinión.

Si atendemos al tamaño de municipios las diferencias entre ellos son importantes en algunos casos, como podemos observar en el gráfico 4.7. Por ejemplo, los municipios más pequeños suelen ser los que organizan la participación de forma más abierta, invitando a toda la ciudadanía, mientras que en los municipios de mayor

tamaño las asociaciones claramente adquieren mayor protagonismo. La invitación a sectores concretos de la población, aun siendo minoritaria, es más habitual en los grandes municipios, así como la participación de órganos de participación ya existentes, que resulta casi marginal en los pequeños. La movilización de expertos se mantiene baja en todos los tamaños de hábitat. Se puede pensar que en los municipios pequeños la participación es más sencilla. Tienen una tendencia a invitar a todo el mundo y no se cuidan tanto de fragmentar una invitación para pequeños grupos o un perfil determinado. En los municipios más grandes, por el contrario, se intenta gestionar una mayor complicidad incorporando asociaciones, los consejos locales e incluso realizando procesos participativos dirigidos a un perfil determinado de la población.

Otro factor que influye en la invitación a la participación es el origen de la iniciativa. No es lo mismo que ésta proceda solo del gobierno o de éste junto a otros actores. Será más fácil encontrar experiencias abiertas a toda la ciudadanía cuando sean originadas entre el gobierno municipal y otras administraciones, mientras que si la iniciativa es tomada por el gobierno local y la sociedad civil, la experiencia tiende a invitar más a las asociaciones o a los órganos de participación ya existentes. Finalmente, aquellas experiencias iniciadas únicamente por el gobierno municipal son las que más invitan a sectores específicos de la población. La imagen que nos ofrecen estos datos nos muestran una realidad bien definida: Allí donde existe mayor implicación de la sociedad civil en la puesta en marcha de las experiencias participativas, se cuenta en mayor medida con los ciudadanos activos (asociaciones) y se pone en valor las estructuras de participación ya existentes, que están formadas casi en su totalidad por representantes de las asociaciones.

Gráfico 4. 6. Número de participantes en las experiencias



N=154. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Por el contrario, el gobierno local puede tener interés en invitar selectivamente a uno u otro grupo en función de unas u otras políticas públicas.

Tabla 4.12 Tipo de participantes según origen de la iniciativa (%)

		Iniciativa			Apoyo Supramunicipal	
Dirigido a....	TOTAL	Solo Gob. Local	G. Local y Soc. Civil	G. Local y otros	SIN	CON
La ciudadanía en general	62,8	62,7	57,8	86,7	58,3	71,7
Asociaciones o colectivos	45,5	41,3	53,1	40,0	44,7	47,2
Un sector concreto de población	16,7	20,0	14,1	13,3	13,6	22,6
Órgano de participación ya constituido	10,9	8,0	15,6	6,7	11,7	9,4
Expertos o líderes de opinión	7,1	6,7	7,8	6,7	9,7	1,9
N	156	75	64	15	103	53

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Ideológicamente las diferencias entre los partidos políticos no son muy amplias, aunque encontramos cierta inclinación de unos por invitar, por ejemplo, a las asociaciones en caso de IU, a sectores concretos de población por parte del PSOE y a órganos de participación ya existentes por parte del partido andalucista o de los independientes. Esto nos puede sugerir el grado de vinculación que tiene IU con los movimientos asociativos en los municipios, lo que quizá responda a su protagonismo en los años del inicio de la democracia. El PSOE, en cambio, nos devuelve el perfil de un partido preocupado por incluir nuevos participantes, diluyendo el significado genérico del ciudadano a favor de su juventud, su sexo, etc.

#### 4.3.3. Selección de los participantes

Una vez hemos visto a quien se suele dirigir las experiencias participativas, pasamos a analizar cómo se concibe la invitación o selección de los participantes. Si, por ejemplo, se ha decidido que participe toda la ciudadanía, hay muchas formas de invitarla. Se puede hacer una invitación expresa y directa, se puede plantear un anuncio abierto a la generalidad, se puede plantear un proceso de selección por azar o una combinación de varios métodos de selección.

En términos generales, los dos métodos más empleados para invitar a los participantes son la invitación expresa (46%) y la invitación general y abierta (45%), ambos con similar incidencia. Esta última fórmula es más utilizada en los municipios más pequeños y los medianos, mientras que la invitación expresa se emplea más en los municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes. El método de selección al azar es bastante marginal, como era de

esperar habiendo visto ya el tipo de metodologías que se emplean en las experiencias. Este método es empleado básicamente con los jurados ciudadanos, que son muy poco utilizados.

Si consideramos quien ha tomado la iniciativa de las experiencias encontramos algunas diferencias. Por ejemplo, cuando la puesta en marcha de las experiencias depende exclusivamente del gobierno municipal es más usual la invitación abierta a toda la ciudadanía. En el mismo sentido, pero en otro aspecto, si las experiencias cuentan con apoyo de financiación o asesoramiento de alguna institución supramunicipal también es más frecuente que la selección sea abierta a todo el mundo.

Ideológicamente se identifica un patrón de comportamiento entre los partidos políticos. Los dos grandes partidos nacionales, el PSOE y el PP, suelen hacer más hincapié en una selección por invitación, mientras que comparativamente los municipios regidos por gobiernos de IU y el partido andalucista u otros, suelen emplear en mayor medida una selección abierta a toda la ciudadanía.

Si tenemos en cuenta a quién va dirigido el proceso participativo encontramos coherencia con los métodos empleados para seleccionar los participantes (tabla 4.13). Así, por ejemplo, aquellos que se dirigen a toda la ciudadanía suelen utilizar de forma más frecuente métodos abiertos a toda la ciudadanía, mientras que las experiencias dirigidas a las asociaciones suelen emplear la invitación. Si se quiere invitar a un sector de la población, a expertos o a los órganos de participación ya existentes es coherente utilizar una invitación directa, como muestran los datos del estudio.

Tabla 4.13. Método de selección de participantes según a quién iba dirigido el proceso (% fila)

Dirigido a....	Invitación expresa	Abierto a la ciudadanía	Azar	Mixto
La ciudadanía en general	31,6	61,2	2,0	5,1
Asociaciones o colectivos	58,6	30,0	1,4	10,0
Un sector concreto de la población	69,2	23,0	-	7,7
Órgano de participación ya constituido	53,0	17,6	-	29,0
Expertos o líderes de opinión	72,7	9,0	-	18,2

N=154. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

### 4.3.4. El papel de las asociaciones

Dentro del mundo de la participación las asociaciones ocupan un lugar privilegiado. Muchos municipios disponen de estructuras participativas que favorecen la participación de las asociaciones. Igualmente ya vimos que la participación de las asociaciones era un factor crucial en las experiencias como uno de los actores protagonistas de las mismas. Lo que nos preguntamos ahora es qué tipo de asociación suele participar más en las experiencias participativas. ¿Éstas se abren a todas o podemos encontrar algún sesgo o inclinación por un determinado tipo de asociación?

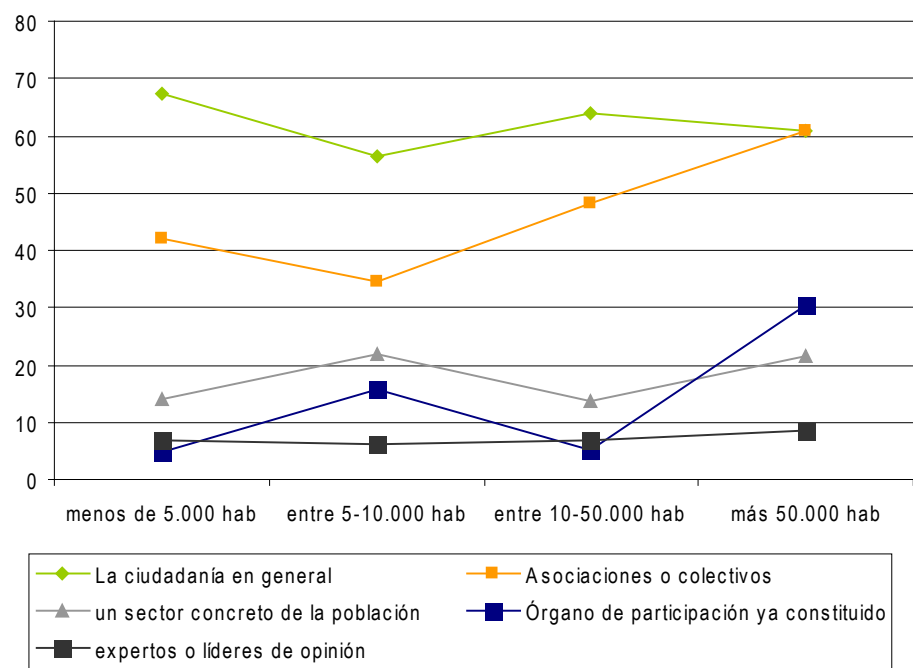
En grafico adjunto (grafico 4.7) quedan reflejadas las frecuencias de la participación de las distintas asociaciones o entidades, de acuerdo a sus objetivos. Podemos ver que las asociaciones vecinales o cívicas son las que más participan, en casi el 60% de las experiencias, seguidas de las culturales o deportivas (53%) y de las asociaciones de empresarios o colectivos empresariales (47%). En sentido contrario, los sindicatos solo participan en un 13% de las experiencias registradas; y en un 10% de ellas no participa ninguna asociación.

Las asociaciones de vecinos están más presentes en los municipios con mayor nivel económico que en los

de menor renta per cápita. En éstos últimos, posiblemente debido también a su menor tamaño, destaca la nula participación de consejos consultivos ya existentes. Comparativamente, en los municipios con mayor nivel de renta participan también más las asociaciones religiosas, las fundaciones u ONG y, en general, parece que se involucra a las estructuras de participación ya existentes. No obstante, llama la atención que en el 25% de las experiencias realizadas en los municipios con mayor renta, no se cuente con la participación de “ninguna” asociación. La cifra es significativa, sobre todo, cuando en el resto de municipios, menos ricos, ese porcentaje se sitúa entre el 0 y el 10%.

Si observamos las entidades participantes según el origen de la iniciativa para realizar el proceso, también aparecen pequeñas diferencias (tabla 4.14). El gobierno local integra en mayor medida asociaciones de tipo deportivas-culturales, o empresariales, o en todo caso, a ninguna asociación. Mientras que cuando en la iniciativa del proceso han intervenido otros agentes de la sociedad civil u otras administraciones, se recurre con mayor frecuencia a asociaciones relacionadas con los servicios sociales (dependientes, enfermos, emigrantes, excluidos), o fundaciones y ONG.

Gráfico 4.7. A quién se dirige la experiencia participativa por tamaño de hábitat



N=156 Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Tabla 4.14. Participación de asociaciones según quién tomó la iniciativa del proceso (%)

Participantes	Iniciativa			TOTAL
	Solo Gob. Local	Gob. L. y Sociedad Civil	Gob. L. y otras administ.	
As. vecinal o cívica	61,3	59,4	53,3	59,0
As. cultural	58,7	51,6	33,3	52,6
Asoc. empresarial	50,7	46,9	33,3	46,8
Asoc. serv. bienestar	33,3	42,2	53,3	38,5
Otras asoc.	34,7	18,8	26,7	26,9
As. religiosa	21,3	28,1	13,3	23,1
Consejos	22,7	23,4	13,3	21,8
Fundaciones/ONG	18,7	23,4	26,7	21,2
Sindicatos	14,7	7,8	26,7	12,8
Ninguna asoc.	13,3	3,1	6,7	9,0
N	75	64	15	156

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Si consideramos el tamaño de hábitat de los municipios la participación de uno u otro tipo de asociaciones también se ve afectada. Por ejemplo, la implicación de las estructuras participativas es más frecuente en municipios grandes que en pequeños. La participación de las ONG o las fundaciones al contrario, es mayor en los de menor tamaño.

Finalmente, observando los datos recogidos en el cuadro 4.15 comprobamos las diferencias que tienen lugar

según el partido político que gobernaba durante el proceso descrito. El Partido Popular incluye en mayor medida empresarios o asociaciones profesionales, mientras que IU trabaja significativamente más con asociaciones de atención social o religiosas. En un segundo nivel, el PP y el PA se destacan por trabajar en mayor medida con los consejos consultivos ya existentes, así como con fundaciones y ONG, posiblemente condicionado al tamaño de lo municipios en los que gobiernan.

Tabla 4.15. Participación de asociaciones según partido del gobierno municipal (%)

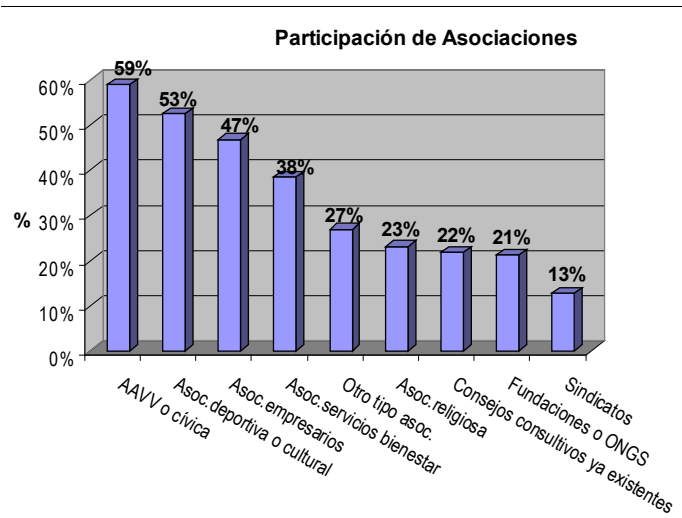
Tipo de asociaciones que participan en el proceso	Gobierno municipal en experiencia				
	PSOE	PP	IU	PA/ Ind./Otr.	TOTAL
Asociación vecinal o cívica	60,6	52,4	57,6	62,5	59,0
Asoc. deportiva, recreativa o cultural	54,3	47,6	54,5	37,5	52,6
Asociación de empresarios	47,9	61,9	33,3	50,0	46,8
Asociación de servicios de bienestar	37,2	38,1	42,4	37,5	38,5
Otro tipo de asociación (sin especif.)	30,9	28,6	18,2	12,5	26,9
Asociación religiosa	20,2	23,8	30,3	25,0	23,1
Consejos consultivos ya existentes	11,7	42,9	30,3	50,0	21,8
Fundaciones u ONG	13,8	33,3	30,3	37,5	21,2
Sindicatos	10,6	9,5	12,1	50,0	12,8
Ninguna asociación	9,6	9,5	9,1	0,0	9,0
N	94	21	33	8	156

Fuente. Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

### 4.3.5. Medios de movilización y difusión

Como hemos visto hasta aquí, las experiencias participativas se dirigen mayoritariamente a la ciudadanía en general, aunque una buena parte de ellas también lo hace a las asociaciones. Tener a la ciudadanía como sujeto de la participación plantea un desafío enorme pues resulta más complicado entablar una relación con ella que con personas que están ya asociadas. No solo porque una u otra persona pueden tener predisposiciones distintas para escuchar un mensaje participativo, sino porque es difícil establecer el contacto. Desde este punto de vista es muy importante la difusión y los medios de comunicación empleados para contactar con los participantes. Como decíamos al principio, la decisión de participar también se ve influenciada por el hecho de que una persona se sienta invitado a hacerlo.

Gráfico 4.8. Tipo de asociaciones que participan en el proceso



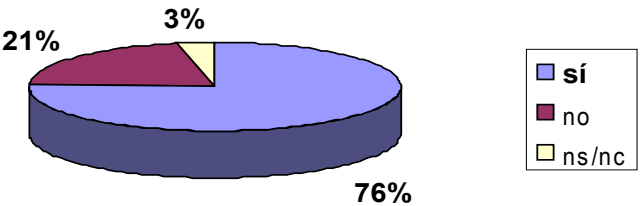
N=156. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Más de tres de cada cuatro experiencias analizadas (76%) han realizado algún tipo de difusión. Esto quiere decir que, al menos, desde el punto de vista de los promotores de las experiencias la difusión es algo importante o es una tarea sentida como necesaria.

Como era de esperar, la difusión se emplea más en función del objetivo participativo de la experiencia. Si va dirigido a la ciudadanía en general aumenta considerablemente la probabilidad de que se haga difusión, de la misma manera que disminuye si la experiencia se dirige a un sector de población concreto.

Gráfico 4.9. Realización de algún tipo de difusión de la convocatoria

### Difusión de la convocatoria



N=156. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

La realización o no de difusión de la experiencia se encuentra muy influenciada por el tamaño de hábitat. Cuanto más pequeño es el municipio menos difusión se hace. Se observa que un tercio de las experiencias en dichos municipios no hicieron difusión alguna. Esto puede ser comprensible por el mismo tamaño y estructura de estos, aunque no creemos que responda únicamente a eso. La difusión incluso en un municipio pequeño puede ser tan necesaria como en otro, aunque variará el



coste. Esta relación se confirma con el hecho de que el nivel de renta del municipio sea otra variable que influye en el nivel de difusión. En general, a menor renta, menor difusión del proceso. Por otro lado, si el municipio cuenta, con algún apoyo de tipo supramunicipal las probabilidades de hacer difusión aumentan significativamente (véase tabla 4.16).

Tabla 4.16. Difusión de la convocatoria según existencia de apoyos externos y origen de la iniciativa (%)

Difusión de la convocatoria	TOTAL	* Apoyo supramunicipal		Iniciativa		
		SIN apoyo	CON apoyo	Solo Gob. Local	G. Local y Soc. Civil	G. Local y otros
SÍ	75,6	69,9	86,8	78,7	67,2	100,0
NO	21,2	25,2	13,2	20,0%	28,1	0
Ns./ Nc.	3,2	3,9	0	1,3	4,7	0

\*Apoyo financiero y/o de asesoría.  
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

El coste parece ser un importante elemento a la realización de la difusión, pero también se detecta una forma de autoafirmación, control o difusión de la autoría. En este sentido, la participación de otros actores institucionales incrementa la posibilidad de que la experiencia sea difundida. Por ejemplo, si la iniciativa la toma únicamente por el gobierno municipal es muy probable que se haga difusión, pero la probabilidad baja en el caso en que la sociedad civil participe en la iniciativa, quizás porque se asuma que las asociaciones ya actuarán como canales de difusión informales. Si en la iniciativa participa otra administración (supramunicipal o el partido de la oposición local), la difusión está garantizada.

Los medios empleados para realizar la difusión pueden ser variados, como puede verse en la tabla número

4.17, pero los más utilizados son por este orden: proveer a las asociaciones de información, carteles o folletos, y cartas personales.

Tabla 4.17. Medios de difusión utilizados

Medios	%
Información a asociaciones	55,1
Carteles	50,6
Cartas	50,0
Prensa	44,2
Radio	42,3
Web del Ayuntamiento	41,0
TV Local	38,5
E-mails, SMS, redes sociales	33,3
Megafonía	8,3

N=156. Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

La utilización de las asociaciones como referente comunicativo confirma la importancia que tienen en el mundo participativo de los municipios. Es hacia ellas hacia las que más información se difunde. Esto es más habitual además cuanto más grande es el municipio. Ciertamente, casi todos los medios de difusión que hemos contemplado son más utilizados en los municipios grandes. Recordemos además que un tercio de las experiencias de los municipios pequeños ni siquiera contaban con difusión. En este tipo de municipios pequeños los medios de difusión más empleados son los carteles o folletos, seguido de las cartas a domicilio y, por último, la información a asociaciones. En los grandes municipios destaca el suministro de información a las asociaciones, seguido de la utilización de cartas personales a domicilio.

Finalmente, el nivel económico de los municipios influye también en el uso de uno u otro medio de difusión. Los que tienen menor renta —que suelen coincidir con los municipios más pequeños que hacen menos difusión— prefieren el uso de la cartelería. Por el contrario, los municipios más ricos, emplean con mayor frecuencia los medios de comunicación más convencionales (y costosos) prensa local y la radio, sin renunciar a carteles y folletos.

## 4.4. Conclusiones

Como hemos visto, el perfil de las experiencias participativas en Andalucía es muy variado. Los temas tratados son diversos, con predominio de los relativos a bienestar social, y se involucra tanto a ciudadanos como a asociaciones o colectivos dispares. En este capítulo se ha querido ofrecer una descripción en detalle sobre las experiencias andaluzas que permita dibujar el panorama general de lo que se entiende por experiencias participativas municipales o en que se ha convertido y cómo se ha actualizado el impulso de la participación ciudadana de los últimos años.

En este panorama, destaca el incremento de experiencias de participación de los últimos años. La iniciativa del gobierno municipal ha sido crucial para este incremento en el número de experiencias participativas. De alguna manera, la mayoría de las experiencias registradas están vinculadas a la iniciativa del gobierno local, sin menospreciar que el 30% de las experiencias fueron coimpulsadas por la sociedad civil. En cualquier caso, esto significa que los partidos políticos han asumido la participación como una acción más de su acción pública y que gran parte del impulso e importancia de la participación ha sido canalizada mediante aquéllos.

Las características intrínsecas de las experiencias participativas nos muestran grandes diferencias. La mayoría están planteadas para repetirse periódicamente, sobre todo, si dependen únicamente del gobierno municipal. La implicación y la iniciativa de la sociedad civil favorecen la puesta en marcha de mayor número de experiencias de carácter puntual. Esta gran difusión de experiencias, sobre todo a partir del año 2006, es sin

embargo mayoritariamente de un coste reducido. Casi la mitad de las experiencias declaradas no suponen un gasto mayor de los 2.000 euros para los municipios. Siguiendo esta lógica de pequeña escala económica, las experiencias andaluzas no emplean muchos recursos externos para organizar y coordinar sus convocatorias; por ejemplo, solo una de cada cuatro experiencias registradas empleó un consultor externo.

Al preguntar sobre el tema para el que se hace el proceso participativo y analizar las diferentes temáticas de las experiencias participativas andaluzas (principalmente relativos a bienestar social, presupuestos y desarrollo económico), surgen determinadas contradicciones existentes entre las competencias de los municipios y el interés de sus promotores. Los municipios pequeños dedican gran parte de sus experiencias a temáticas que, en teoría, quedan fuera de su alcance competencial. Esto nos sugiere que la preocupación de la ciudadanía es, por supuesto, independiente al diseño institucional, pero, sobre todo, indica que los municipios pueden estar asumiendo políticas que quedan al margen de sus competencias política, lo que puede generar frustración y decepción.

Hablamos entonces de experiencias impulsadas por el gobierno o en las que éste participa mayoritariamente, con un coste relativamente bajo, y que tratan de temas que interesan principalmente a los ciudadanos; y también en las que la organización de la experiencia se orienta, en la mayoría de los casos, a que los participantes tomen una decisión sobre el tema. Este último dato pone de relieve una dimensión interesante de la participación ya que implica un desarrollo y una organización específica. Organización que además podría favorecer que los participantes pidan cuentas más tarde a

los gobernantes. Esto, por supuesto, es una sugerencia más que la constatación de la realidad, pues solo un estudio de seguimiento podría verificar hasta qué punto los participantes lo realizan posteriormente. El hecho de que las experiencias estén mucho menos orientadas a tratar temas de evaluación política, por ejemplo, nos sugiere que la ciudadanía y la participación en general no han dado el salto al control político. Podríamos decir que la participación ha pasado de la pura protesta a la proposición. La posibilidad de que la ciudadanía pueda participar formulando propuestas permite contemplar un escenario de participación más sofisticado.

No queríamos terminar este capítulo sin describir muy genéricamente el conjunto de las variables analizadas en relación al número de habitantes de los municipios, ya que de todas las variables examinadas, en general, el tamaño del hábitat resulta ser el aspecto más influyente. El cuadro 4.18 resume la influencia que tiene el tamaño del municipio en la configuración de las principales características de las experiencias participativas. Como vemos, la influencia del tamaño municipal es dispar. En algunos casos, sobretudo en los aspectos que tienen relación con la capacidad económica, los municipios grandes son más influyentes, en cambio, en cuestiones relacionadas con aspectos de la organización adquieren mayor protagonismo los municipios de menor tamaño. La participación ciudadana en los grandes municipios se realiza habitualmente en colaboración con las asociaciones existentes y utiliza también metodologías más innovadoras. En cambio, en los municipios pequeños la iniciativa del gobierno local es más importante y suelen realizarse experiencias más estables en el tiempo, contando frecuentemente con apoyos de otras administraciones.

Tabla 4.18. Influencia del tamaño de hábitat del municipio sobre la participación

Variables	Municipios más pequeños	Municipios más grandes
Iniciativa solo del gobierno	+	-
Iniciativa compartida con la sociedad civil	-	+
Experiencias participativas periódicas	+	-
Coste de las experiencias	-	+
Contratación de recursos humanos externos	-	+
Utilización de las asambleas abiertas y los talleres como metodología	+	-
Utilización de la IAP y los jurados ciudadanos como metodología	-	+
Participación dirigida más a la ciudadanía en general	+	-
Número de participantes	-	+
Utilización de medios de difusión	-	+

Elaboración propia según datos Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

En los siguientes capítulos trataremos de ahondar en la calidad de los procesos participativos e intentaremos dar una explicación más o menos completa a las diferencias cualitativas que se encuentran entre las diferentes experiencias participativas.

## 5. La calidad de las experiencias participativas





# 5. La calidad de las experiencias participativas

Carolina Galais (UAB), Clemente J. Navarro (UPO) y Joan Font (CSIC)

## 5.1. Introducción

Aunque la reflexión y la práctica de experiencias participativas presentan una tendencia creciente en los últimos años —especialmente en el ámbito municipal—, su evaluación está mucho menos extendida y podría calificarse como incipiente, no tanto porque no haya ejercicios evaluativos y propuestas al respecto, sino más bien por la dificultad de aplicar las propuestas existentes a diferentes tipos de experiencias. Ello, en gran medida, se deriva del carácter marcadamente normativo de los referentes evaluativos y de su fundamentación en estudios de caso sobre experiencias concretas.

Por este motivo, apenas existen criterios conceptuales más o menos compartidos acerca de qué es o cuándo se logra la calidad en el desarrollo de los ejercicios participativos. Tal y como señaló Rosener a finales de los setenta, los dos elementos claves para producir evaluaciones certeras sobre los ejercicios participativos han sido insuficientemente desarrollados, a saber: los criterios evaluativos desde los que juzgar la calidad o logro, por un lado, y las proposiciones sobre qué factores lo hacen posible (Rosener 1978). Y aunque este diagnóstico no parece haber cambiado mucho actualmente (Beierle y Konoski 2000, Rowe y Frewer 2000), la literatura

producida sí permite avanzar algunos argumentos respecto a esos dos asuntos clave.

A partir de estos últimos, en el presente capítulo se abordarán dos objetivos. Por un lado, daremos cuenta de las principales perspectivas evaluativas que existen en la literatura y que tratan de responder en a la siguiente pregunta: ¿en qué consiste la calidad de los procesos participativos? Esto permitirá establecer una serie de indicadores con los que medir las características más comúnmente asociadas a la calidad de estos procesos. Este ejercicio se realizará atendiendo a una de las finalidades principales de este libro como es aplicar una perspectiva comparada entre diferentes tipos de experiencias en distintos municipios, en nuestro caso, andaluces. En segundo lugar, trataremos de avanzar algunos argumentos y evidencias para tratar de responder a otra pregunta: ¿qué factores influyen en la calidad de las experiencias? Para ello los indicadores de calidad se pondrán en relación con factores del contexto en que las experiencias participativas tienen lugar, tanto del municipio en el que se desarrollan, como de la administración municipal que los impulsa. Con estos objetivos, el presente capítulo se inicia con una definición y medición de calidad de las experiencias participativas y continúa con un análisis multivariante que pone a prueba el poder

explicativo de los factores contextuales del municipio sobre cada dimensión de la calidad participativa.

## 5.2. ¿Qué es la calidad de los procesos participativos?, ¿en qué consiste?: criterios evaluativos e indicadores

¿Cómo se entiende la “calidad” de los procesos participativos?, ¿cuáles son los criterios más comúnmente utilizados para ello? La literatura conviene en que los aspectos que pueden ser objeto de análisis para mostrar la “calidad” de las experiencias participativas pueden dividirse, principalmente, entre dos criterios: el **proceso** (o cómo) y los **resultados** (o qué). Los ejercicios evaluativos existentes abordan, al menos, uno de esos criterios, aunque cada vez es más común incluir los dos. Y en cada criterio suelen distinguirse, además, dimensiones específicas.<sup>26</sup> Aquí nos referiremos a los más comunes y que son susceptibles de transformarse en criterios operativos analizables de forma comparativa, de forma que puedan ser medidos mediante la encuesta realizada entre los municipios andaluces. A continuación trataremos de delimitar y explicar dimensiones básicas para cada uno de estos criterios a partir de la información que ofrece la encuesta.

### 5.2.1. Las “buenas” cualidades del proceso: inclusividad, oportunidades para la deliberación e influencia

Por lo común, los criterios evaluativos que son considerados de forma más recurrente en la literatura son tres: inclusividad, oportunidades de deliberación e influencia. Pasamos a continuación a dar cuenta de cada uno de ellos, así como de los indicadores propuestos para tratar de medir cada una de ellos a partir de la información recabada mediante la encuesta

#### Inclusividad: ¿Cuántos y quiénes participan?

De acuerdo a las definiciones procedimentales de los procesos democráticos, la cantidad y representatividad de los sujetos que toman parte en un proceso participativo son criterios fundamentales para evaluar su excelencia. Dahl (2002) sostuvo que la calidad de los procesos democráticos aumentaba paralelamente a la proporción de ciudadanos con derecho participar. Otros autores (Altman y Pérez-Liñán 2002, Levine y Molina 2007) se refieren explícitamente al número de participantes, en tanto que cuanto mayor sea, mayor probabilidad de que el gobierno y sus decisiones representen las preferencias de un extenso número de ciudadanos y se eviten sesgos en el nivel socioeconómico de los participantes.

Independientemente del número de participantes, existe también la perspectiva de que un proceso es tanto mejor cuanto más representativas son las percepciones y opiniones de los participantes respecto al conjunto de las existentes en la ciudadanía, o incluso, de aquellos afectados y/o interesados en el asunto que es objeto del proceso

---

26 Al respecto puede consultarse las revisiones realizadas por Webler (1995), Beberle (1998), Abelson *et al.* (2000) o Rowe y Frewer (2004). En España, Anduiza y De Maya (2003).



participativo (Rowe y Frewer 2000).<sup>27</sup> Si el primero supone un criterio de representatividad cuantitativa, bajo el supuesto de que un mayor número de participantes supone la posibilidad de integrar en el proceso participativo el mayor número de opiniones e intereses, el segundo sería de carácter “cualitativo”. Esto es, considera si el proceso incluye suficientes participantes para que queden reflejadas las opiniones relevantes respecto al tema que se aborda, o, dicho de otra manera, se trata de asegurar que están los que deben estar. De ahí que, en cada caso, se deba evaluar si es más oportuno un método de selección de participantes abierto a todas las personas que quieran participar, o un proceso mediante invitación específica que asegure la presencia de aquellos que tienen interés o se ven más directamente afectados por la decisión a adoptar. En otros casos sería más conveniente la elección al azar, una variante de invitación en la que el “anfitrión” renuncia a la posibilidad de seleccionar a quién invita y utiliza un procedimiento más democrático que da las mismas posibilidades de ser elegido a todo el mundo.

De acuerdo a estos argumentos, hemos elegido dos indicadores de inclusividad a los que denominaremos “inclusividad cuantitativa” e “inclusividad cualitativa”. El primero tiene en cuenta el número de participantes en las experiencias, lo que resulta especialmente relevante para aquellas que nacen con vocación de ser multitudinarias, de extender la participación a toda la ciudadanía. Los resultados muestran que la mayoría de experiencias analizadas en el caso andaluz son modestas a este respecto (véase capítulo 4). En aproximadamente un 59% de ellas participaron menos de

50 personas, y sólo en 11 de ellas (equivalentes a un 7,1% del total) los participantes superaron las 1.000 personas (véase tabla 5.2).<sup>28</sup> Así, al calcular el porcentaje de participantes sobre el total de población municipal se observa que en el 30% de las experiencias éstos suponen menos del 1% de la población, el 38% entre el 1% y el 2%, un 12% se sitúa entre el 2% y el 3%, y el resto a partir de ese porcentaje. De hecho, el tamaño municipal correlaciona positivamente con el número absoluto de participantes (R de Pearson de 0,437), pero lo hace negativamente cuando se considera el porcentaje que éstos suponen sobre la población total.<sup>29</sup> Es decir, cuanto más grande es el municipio, más probable es que los participantes tiendan a ser un porcentaje más pequeño sobre la población total.

Tabla 5.1. Inclusividad cuantitativa: número de participantes

Número de participantes	N	%
10 o menos	15	9,6
Entre 10 y 24	38	24,4
25 a 49	37	23,7
50 a 99	19	12,2
100 a 299	16	10,3
300 a 499	8	5,1
500 a 1.000	7	4,5
Más de 1.000	11	7,1
TOTAL	151	96,8
Ns/Nc.	5	3,2

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

27 La segunda es más común en los análisis desde la perspectiva de diagnóstico en la que se prima que los participantes sean los interesados y/o afectados por el asunto que se aborda en el proceso participativo.

28 La abundancia de pequeños municipios en Andalucía podría dar cuenta de este resultado, aunque no explica las diferencias respecto al caso catalán (capítulo 6).

29 La correlación es igual a -0,144, y no es significativa, lo que implica que no hay certeza estadística de que la proporción de participantes disminuya con el tamaño, aunque eso es lo que parezcan apuntar los datos.

El indicador de inclusividad cualitativa considera la diversidad de los agentes de la sociedad civil participantes, especialmente relevante en los procesos que no nacen con la vocación de ser extensivos y abiertos a toda la población, pero donde se intenta que dichos agentes representen todas las posibles opiniones de la ciudadanía.<sup>30</sup> Así, a la pregunta de quiénes participaron, los técnicos encargados de responder la encuesta dibujaron un mapa de actores muy diversos (véase capítulo 4). De media, estas experiencias involucraron a 3,4 agentes distintos provenientes de la sociedad civil. Otro aspecto interesante es el de los participantes provenientes de administraciones supramunicipales, en la medida en que ello puede suponer la implicación de agentes con capacidad decisoria sobre asuntos que se discuten a nivel local. No obstante, las experiencias no suelen incorporar a más de un agente de este tipo (en concreto, la media es igual a 0,6); siendo mayoritariamente la Diputación Provincial (31%) o la Junta de Andalucía (17%), o bien, de forma más minoritaria, otros ayuntamientos (6%). Es por este reducido nivel de participación de estos agentes, como es de esperar en procesos municipales que se orientan a la participación de la sociedad civil (individualmente o a través de entidades asociativas), que el indicador de inclusividad cualitativa sólo considera a los tipos asociativos, y no a los actores supramunicipales. Así pues, como indicador de inclusividad cualitativa tendremos en cuenta cuántos de estos agentes han tomado parte en las experiencias cuya convocatoria ha sido restringida en alguna medida y no totalmente abierta.

30 El hecho de que no tengamos información concreta sobre qué tipos de actores eran el “público-objeto” de las experiencias, hace que aquí se haya optado por un indicador genérico que da cuenta de la diversidad de intereses presentes.

### **Deliberación: ¿Los participantes han sido informados y han podido intercambiar opiniones?**

Éste quizás sea el criterio sobre el que en mayor medida insiste la literatura de corte normativo, sobre todo porque la misma sostiene que los aspectos deliberativos del proceso pueden producir efectos positivos sobre uno de los resultados esperados más relevantes de este tipo de iniciativas, a saber: las actitudes y habilidades participativas de los participantes. En particular, tal y como apuntan las propuestas de democracia deliberativa, en donde se asocian discursividad y calidad democrática (Manin 1987, Velasco 2006), si el proceso por el que interactúan los participantes y toman decisiones es horizontal, imparcial, posibilita la comprensión del asunto sobre el que se debate, la reflexión e intercambio de argumentos, la crítica y el hecho de cambiar de opinión, estaremos ante un proceso que genera amplias oportunidades de deliberación y, por lo tanto, ante un proceso participativo de calidad.

Más concretamente, a este respecto, Webler (1995) o Abelson *et al.* (2003) señalan dos “metacriterios”: “imparcialidad” (*fairness*) y “competencia” (*competence*).<sup>31</sup> El primero se refiere a que todos los participantes tengan iguales oportunidades para participar y hacer oír su voz en el proceso participativo. El segundo se refiere a la medida en que la información es comprendida por los participantes, estableciendo procedimientos para asegurar

31 Rowe y Frewer (2004) también se refieren al criterio de “aceptabilidad” por parte de los potenciales participantes, esto es, si estos consideran (o considerarían) que el proceso garantiza tales condiciones. De ser considerado, éste debería incluirse entre los rasgos característicos del diseño de la experiencia, no en su desarrollo o ejecución.

lo.<sup>32</sup> Rowe y Frewer (2005) indican que ambos aspectos se ven beneficiados por el uso de una metodología que haga más accesible, clara y comprensible la información a la ciudadanía, así como por ejercicios de “facilitación” por parte de personal técnico especializado y “neutral”. Para algunos autores, esto es equivalente a la presencia de agentes externos a la autoridad pública en la dinámica del proceso que garanticen la imparcialidad y competencia de los procesos deliberativos.<sup>33</sup>

De acuerdo a estos argumentos, se han elegido los siguientes criterios para caracterizar la calidad de los procesos participativos en cuanto a las oportunidades de deliberación que ofrecen a los participantes:

- a. Calidad informativa: considerando el hecho de que se haya facilitado algún tipo de información a los participantes, y además, que esta información sea lo más amplia, plural y detallada posible, por ejemplo, porque haya sido difundida por expertos externos al propio ayuntamiento.
- b. El uso de metodologías deliberativas, que permitan de forma más o menos ordenada y sistemática el intercambio de argumentos, reflexión y discusión en-

32 Aplicaciones concretas de estos dos principios, por ejemplo, en: Weeks (2000), Scout, Weissner y Sexton (2005), Petos (2001), Navarro (2010). Se asemejan a los principios de “igual participación” y “comprensión esclarecida” a los que se refiere-ra Dahl (1992).

33 No obstante, cabe señalar que estos criterios, y en especial, la presencia de un agente externo, hacen referencia, sobre todo, a métodos para garantizar la facilitación del proceso, no tanto a la calidad de la información que intercambian los participantes. Éste es el campo en que existe más abundante literatura orientada la práctica participativa y, más concretamente, a propuestas de metodologías. Al respecto, por ejemplo, véase Kumar (2002).

tre los participantes. Entre éstas consideramos los grupos de discusión, talleres participativos, plenos o asambleas, jurados ciudadanos, diagnosis partici-pativa, tormenta de ideas y metodologías complejas tipo investigación-acción-participación.

Por lo que respecta a la muestra de 156 experiencias participativas andaluzas que manejamos en este traba-jo, en la inmensa mayoría se facilitó información a los participantes (87,2%), aunque en un 38,5% del total di-cha información fue muy somera, y en un 14,1% los organizadores se limitaron a dirigir a los participantes a un dossier técnico que no distribuyeron de manera personalizada. También es relativamente bajo el núme-ro de experiencias que recurrieron a expertos externos al ayuntamiento para facilitar esta información, como podrían ser arquitectos o técnicos de medio ambiente (véase tabla 5.4).

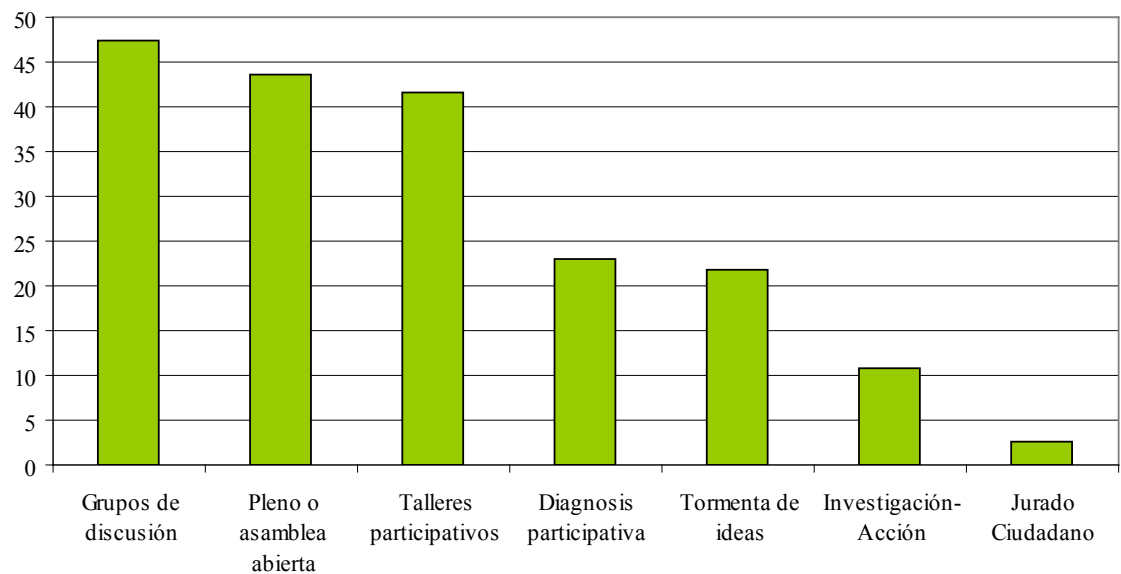
Tabla 5.2. Calidad de la información: ¿se da información?, ¿de qué forma?

	N	%
Información		
Se facilitó información	136	87,2
Tipo: pequeña introducción antes del proceso	60	38,5
Tipo: sesión/es previas de información	50	32,1
Tipo: dossier técnico de libre consulta	22	14,1
Tipo: dossier técnico personalizado	45	28,8
Agente: Servicios técnicos municipales	78	50,0
Agente: Expertos externos	26	16,7

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Es igualmente limitado el número de metodologías de-liberativas usadas en estas experiencias (véase gráfico 5.1 y capítulo 4). A pesar de lo anterior, la percepción por parte de los técnicos encargados de responder la

Gráfico 5.1. Metodologías participativas utilizadas en las experiencias. Porcentajes sobre total de experiencias



N=156  
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

encuesta acerca de si se trató de evitar o se fomentó el debate, y sobre su calidad, es muy positiva: ambas cuestiones muestran una media cercana al 8 en una escala de 0 a 10 puntos (en concreto, 8 y 7, respectivamente). Unas medias tan elevadas, y el hecho de que sean juicios evaluativos de los propios técnicos, sugieren precaución, por lo que no han sido incluidos como indicadores de calidad deliberativa.<sup>34</sup>

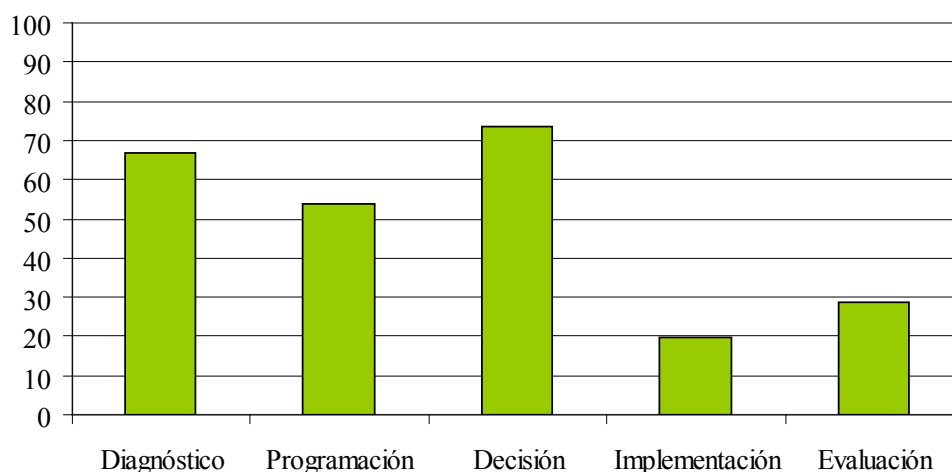
34 No obstante, pueden servir para evaluar la valía de los indicadores anteriores. Así, las correlaciones entre estas escalas y los indicadores de deliberación delimitados son positivas: tanto la calidad de información, como los métodos utilizados se relacionan con la escala de fomento de la deliberación (correlaciones iguales a 0,232 y 0,242, respectivamente), y en menor medida con la escala de evaluación de la calidad de los debates desarrollados durante la experiencia (0,176 y 0,105, respectivamente, siendo la segunda no significativa).

**Influencia: ¿las decisiones son tenidas en cuenta?, ¿pueden los participantes saber hasta qué punto?**

Esta dimensión hace referencia al grado real en que los ciudadanos están implicados en la decisión pública, al impacto real esperado de su intervención. No son pocos ni nuevos los trabajos que asocian la calidad de la participación al grado de influencia de los participantes. Sin duda, el trabajo clásico al respecto es el de Arnstein (1971), en que distingue entre procesos informativos, comunicativos, consultivos, deliberativos y participativos, entendiendo que se ordenan en una escala acumulativa de menor a mayor influencia.<sup>35</sup>

35 Remitimos a los lectores a Rowe y Frewer (2000 y 2004),

Gráfico 5.2. La participación en diferentes momentos del proceso de políticas públicas. Porcentajes sobre total de experiencias



N=156

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Ahora bien, además de esta capacidad de influencia a priori, esto es, por qué las decisiones resultado de los procesos participativos influyen y/o se incorporan a la agenda de actuación municipal, cabe considerar su control a posteriori, esto es, si la ciudadanía o, cuando menos, los participantes conocen si las decisiones han sido incorporadas, es decir, si hay un proceso de devolución.

Considerando estos dos aspectos de inclusión en la agenda y de control, los indicadores propuestos para medir la calidad en esta dimensión son los siguientes:

a. Grado en que las propuestas ciudadanas fueron in-

cluidas en la agenda pública, lo cual mediría el aspecto de influencia en la actuación municipal.

b. Existencia de procesos de devolución que permitan a la ciudadanía conocer en qué medida se han incluido sus propuestas en la agenda pública, que daría cuenta del aspecto referido al control ciudadano de la ejecución de las decisiones. Tendremos asimismo en cuenta el canal de devolución, distinguiendo entre métodos no personalizados aunque públicos (carteleras, publicación online) y métodos personalizados (cartas, llamadas por teléfono, sesiones con los participantes...). Entendemos que estas últimas obligan a argumentar mejor por qué no se han aplicado algunas decisiones, ponen cara y nombre a los responsables de la implementación del proceso y permiten en cierta medida réplica por parte de la ciudadanía.

Parés et al. (2007), Parés (2009) y Rosener (1978) para una actualización de los esfuerzos por ordenar y cuantificar este aspecto de la calidad participativa.

c. Para cada proceso, número de fases de la política pública tratada en que ha podido intervenir la ciudadanía, lo que supone otra manera de acercarse a cómo ha sido de amplia y global la influencia que ha podido tener el componente participativo del proceso.

En su conjunto, las experiencias dan cuenta de dos hechos. Por un lado, que los participantes pudieron influir en al menos la mitad de las cinco fases propuestas.<sup>36</sup> Por otro, que su participación baja, sobre todo, después de la fase de decisión, de manera que pareciera que la influencia es mayor en lo referido a la inclusión en la agenda que respecto al control de ésta.

En términos generales, lo anterior viene a coincidir con los resultados que muestra el indicador referido al grado en que las aportaciones de la ciudadanía fueron decisivas en la toma de decisiones del Ayuntamiento. Según los técnicos entrevistados, en alrededor del 30% de los casos fue el ayuntamiento el que tomó la decisión final sin que en ello contase mucho las propuestas resultado del proceso participativo (véase tabla 5.3). En el 53% de los casos las propuestas fueron muy decisivas, habiéndose dado decisión e implicación en la ejecución posterior en el 15% restante de las 129 experiencias que ofrecen información al respecto. Esto es, aunque el nivel de implicación es alto en todas las fases del proceso, su capacidad decisoria alcanzaría como mucho a tres cuartas partes de las experiencias.

36 La media del número de fases del proceso en que hubo intervención ciudadana es igual a 2,4, teniendo en cuenta que esta variable toma el valor cero cuando no lo hicieron en ninguna, y siendo el máximo de fases las 5 mencionadas.

Tabla 5.3. Grado de adopción de propuestas participantes

	N	%
Muy escaso	4	2,6
Los participantes propusieron ideas, el ayuntamiento tomó decisiones finales	38	24,4
Propuestas muy decisivas	68	43,6
Los participantes decidieron y se implicaron en la implementación	19	12,2
Sin respuesta	27	17,3
TOTAL	156	100,0

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Lo mismo sugiere otra información recogida en el cuestionario, que utilizamos aquí para tratar de contrastar los indicadores recién mencionados. Al preguntar a los técnicos en qué grado las propuestas de la ciudadanía fueron adoptadas por el ayuntamiento en una escala en que 0 significaba “ninguna” y 10 “todas”, la media obtenida es igual a 7, un valor relativamente alto. De hecho, cuanto mayor es el grado de adopción, mayor es la valoración otorgada por los técnicos.<sup>37</sup>

El indicador referido a la capacidad de control sobre las decisiones fruto de las experiencias muestra unos niveles elevados: en el 85% de los casos se ha dado algún proceso de devolución. Ahora bien, sólo en el 36% de los casos se celebró una sesión informativa especial para ello, siendo pues mayoritaria la formula de publicación por medios habituales y oficiales, sin ningún esfuerzo específico al respecto, en relación con los participantes. Para reflejar este hecho, nuestro indicador de devolución considera si ésta existió y la forma en que

37 La correlación de Pearson entre el grado de adopción y la valoración de los técnicos es significativa y positiva (0,575). Aunque también es positiva (0,145), no es significativa con el número de fases en las que se participa.

se dio, diferenciando tres categorías: no se produce devolución, se publicita por medios de difusión general (prensa, boletines, online...), se produce mediante procesos específicos (sesiones informativas o información personalizada participantes). Así, puede apreciarse que el proceso de devolución, cuando se da, se produce — más o menos por igual— a través de medios genéricos o específicos. Estos últimos denotan una mayor preocupación por garantizar que la ciudadanía y los participantes sepan qué influencia ha tenido su participación en la política municipal (véase tabla 5.4).

Tabla 5.4. Existencia y modo de devolución de los procesos

	N	%
No hubo devolución	19	12,5
Publicación por distintos medios (prensa, online...)	71	46,7
Sesiones informativas o información personalizada	62	40,8
TOTAL	152	100,0

0=ninguna; 1=Publicación por distintos medios (prensa, online...); 2=sesiones informativas.  
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

### 5.2.2. Los “resultados” esperados: políticas, autoridades públicas y ciudadanía

Sea como criterios normativos genéricos o en la forma de aspectos muy específicos para cada experiencia, suele hacerse referencia a tres conjuntos de objetivos principales de las experiencias participativas. El primer objetivo consiste en la mejora de las políticas públicas, el segundo en la mejora de la percepción y funcionamiento de la administración local; y la tercera hace referencia a los efectos sobre la cultura cívica de los participantes, incluyendo la confianza hacia las autoridades públicas, el conociendo de la administración y sus procesos o su propensión a participar en futuras experiencias (Font 2001).

No obstante, hay pocas propuestas que ofrezcan un conjunto de referentes concretos para la evaluación de la calidad de los resultados de una forma comparativa que abarque los tres aspectos mencionados. Entre ellas, Beierle (1988) hace una propuesta desde la perspectiva de “objetivos sociales”, como resultados específicos de los procesos participativos que trascienden los intereses concretos de los participantes. El autor plantea seis posibles objetivos sociales: incorporar los valores y preferencias de los ciudadanos a las decisiones públicas, mejorar la calidad sustantiva de éstas, reducir el conflicto o el logro en términos de coste-efectividad (impactos sobre políticas), así como informar y educar a la ciudadanía o mejorar la confianza en las autoridades públicas (impactos sobre participantes y/o ciudadanía).

Evidentemente, con el diseño de investigación realizado no es posible conocer directamente los impactos sobre la ciudadanía, ya que no disponemos de indicadores so-



bre sus opiniones o comportamientos antes y después de cada experiencia, pero sí es posible acercarnos al impacto sobre las políticas municipales y las relaciones entre administración municipal y actores civiles, según lo perciben los responsables municipales que han respondido a la encuesta. Para ello se han propuesto diferentes escalas a los técnicos entrevistados para que valoren diferentes aspectos. Evidentemente, deben tomarse con cierta precaución, dado que sus respuestas pueden estar sujetas a efectos de deseabilidad, pero aún así, suponen una aproximación al conocimiento de los resultados o impactos de las experiencias. En concreto, los aspectos considerados y sus respectivas medias se presentan en la tabla 5.5. Puede apreciarse que en general la percepción de los resultados por parte de los técnicos es positiva ya que la media de todos los indicadores está sobre 7 puntos en una escala de 0 a 10.

Tabla 5.5. Indicadores de resultados: sobre políticas y relaciones con ciudadanía. Medias en escalas (0,10)

El proceso sirvió para incluir puntos de vista nuevos para los responsables municipales	6,7
El proceso contribuyó a mejorar los servicios municipales	6,8
El proceso mejoró relaciones entre la administración y las asociaciones	7,0
El proceso mejoró las relaciones entre la administración y la ciudadanía	7,2

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

### 5.2.3. Una visión de conjunto de la calidad: indicadores sintéticos

Con el ánimo de obtener una visión más simple de la calidad de las experiencias los indicadores presentados se han agrupado en cinco dimensiones, elaborando un indicador sintético para cada una de ellas. En gene-

ral, estos se han elaborado sumando los indicadores propuestos, previamente estandarizados —esto es, midiendo sus valores de 0 a 1— para facilitar así una visión comparativa entre ellos. Asimismo, y como se ha indicado previamente, se han priorizado los criterios objetivos a los subjetivos, allí donde ha sido posible, con la finalidad de minimizar el sesgo de deseabilidad social y el excesivo optimismo de quienes han respondido a la encuesta, así como maximizar la variación de estos indicadores.<sup>38</sup> Su significado y codificación se detalla a continuación, mostrando en la tabla 5.6 sus respectivas medias, así como los niveles de fiabilidad de cada uno de ellos mediante la aplicación de pruebas específicas que son, como mínimo, aceptables en todos los casos y, en otros, realmente buenos.<sup>39</sup>

### Indicador de inclusividad

El mismo toma el valor del indicador de inclusividad cuantitativa estandarizado (la variable categórica “número de participantes”, con ocho categorías que van desde “10 o menos” a “más de 1.000”) si la convocatoria ha sido totalmente abierta. Y toma el valor del de inclusividad cualitativa estandarizado (“número de agentes de la sociedad civil”, con valores entre 0 y 11) si la convocatoria ha sido restringida total o parcialmente (es decir, si los organizadores han priorizado la pluralidad y representatividad de las opiniones más que la extensión

38 Esto no ha sido posible en lo relativo a los indicadores de resultados, todos escalas de apreciación subjetiva.

39 Además de las correlaciones, se han aplicado otras pruebas (alpha de Cronbach y Guttman) para determinar si la suma de los indicadores de una dimensión se relacionan tan intensamente como para suponer que dan cuenta del mismo fenómeno. En todos los caso se ha considerado que los resultados de estas pruebas son aceptables a partir de valores cercanos a 0,6.



de la convocatoria y no han hecho una sesión abierta sino que han invitado a los participantes; véase capítulo 4 para más detalles del tema).

**Indicador de deliberación.**

Suma del número de métodos deliberativos usados y la calidad de la información suministrada a los participantes.

**Indicador de influencia.**

Número de fases de la política pública en que los participantes han intervenido sumado a la existencia y modo del proceso de devolución, y a la medida en que se tomaron en cuenta las decisiones.

**Indicador de resultados sobre políticas.**

Escala sumatoria del grado en que los responsables políticos incorporaron nuevas visiones y del grado en que mejoraron los servicios públicos.

**Indicador de resultados sobre la relación con la ciudadanía.**

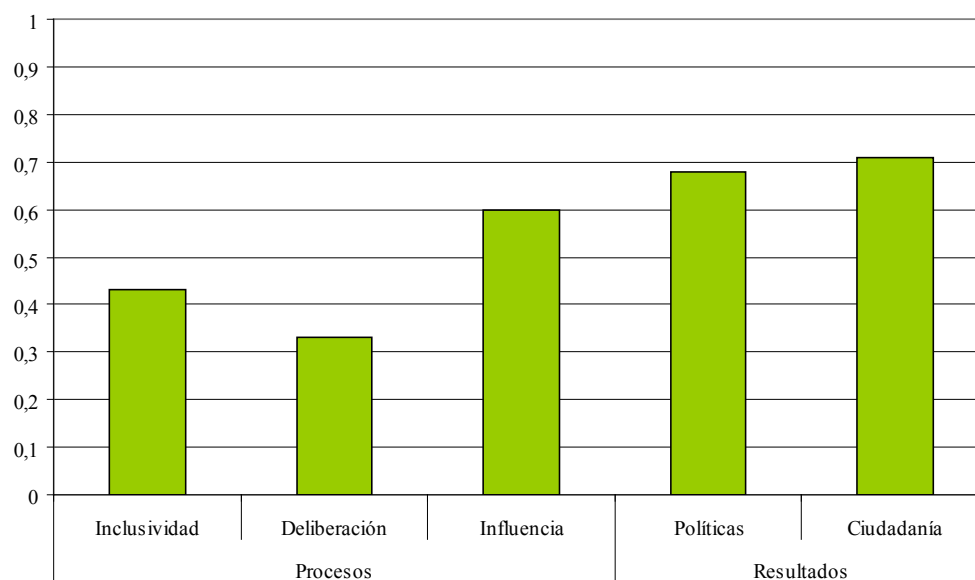
Escala sumatoria del grado en que mejoraron las relaciones entre la administración, por un lado, y la ciudadanía y las asociaciones, por otra.

Tabla 5.6. Los indicadores de calidad de las experiencias participativas. Medias en escalas (0,1)

Aspecto	Dimensiones	Indicadores	Media (0,1)	Media indicador sintético (0,1)	Correlación entre indicadores	Indicador fiabilidad (Alfa de Cronbach)	Indicador fiabilidad (Guttman)
Procesos	Inclusividad (1)	Inclusividad cuantitativa	0,45	0,43	-	-	-
		Inclusividad cualitativa	0,35				
	Deliberación	Calidad información	0,37	0,33	0,498**	0,655	0,655
		Métodos deliberativos usados	0,28				
	Influencia	Fases en las que se participa	0,49	0,60	0,383** (fases/grado adopción) 0,355** (fases/devolución) 0,239** (grado adopción/devolución)	0,574	0,520
		Grado adopción decisiones	0,63				
		Proceso de devolución	0,64				
Resultados	Políticas	Inclusión nuevos puntos de vista	0,67	0,68	0,684**	0,813	0,813
		Mejora servicios municipales	0,68				
	Relaciones con sociedad civil	Mejora relaciones con asociaciones	0,70	0,71	0,547**	0,707	0,707
		Mejora relaciones con ciudadanía	0,72				

\* p<0,05; \*\*p<0,01  
El indicador sintético de inclusividad no ha sido construido mediante escala sumatoria, por lo que no se han calculado los valores de las tres últimas columnas.  
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Gráfico 5.3. La calidad de las experiencias participativas: niveles medios para cada dimensión. Medias en escalas (0,1)



Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

En general, los indicadores de resultados presentan unos niveles de calidad más altos que los de procesos (véase gráfico 5.3). En ello puede contar el hecho de que los primeros se basen en criterios evaluativos de los propios técnicos implicados en las experiencias. No obstante, las correlaciones con los indicadores de proceso muestran cierta consistencia, son siempre positivos y significativos, a excepción de la relación entre inclusividad y resultados sobre relaciones con ciudadanía (véase tabla 5.7). Esto es,

los técnicos juzgan los resultados de una forma consistente con los indicadores de procesos. Esto supone que aunque en términos absolutos puedan estar sujetos a cierta deseabilidad, y de ahí su alto nivel, en términos relativos, para comparar experiencias entre sí, son válidos. Lo mismo cabe decir sobre los indicadores de procesos: la correlación entre ellos es positiva y significativa, esto es, existe consistencia (que no significa perfecta asociación) entre las tres dimensiones de procesos.

Tabla 5.7. Relaciones entre indicadores de calidad. Correlaciones

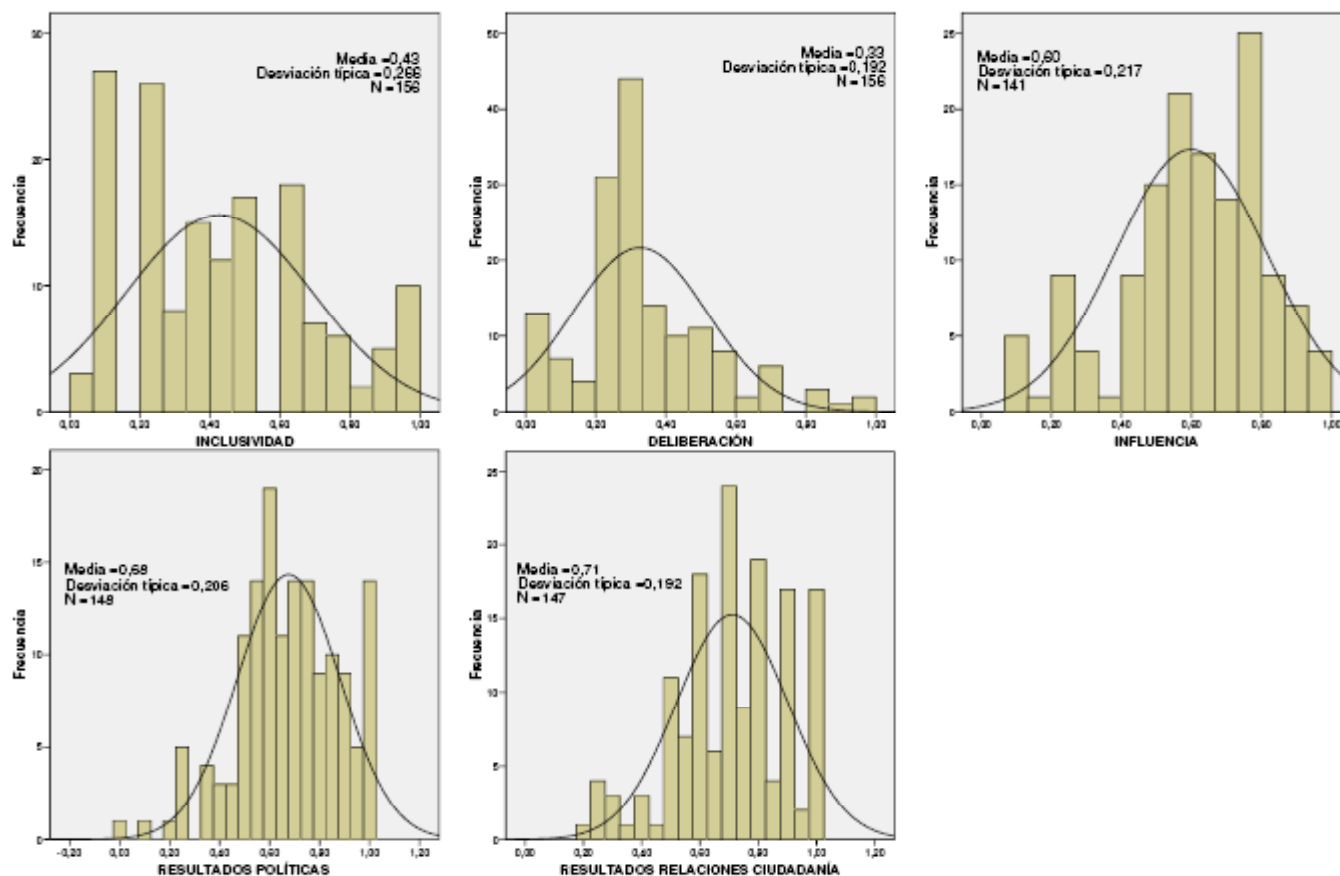
	Resultados: políticas	Resultados: relaciones con ciudadanía	Inclusividad	Deliberación
Inclusividad	0,203*	0,051		
Deliberación	0,200**	0,198**	0,399*	
Influencia	0,280**	0,285**	0,267**	0,303**

\* p<0,05; \*\*p<0,01  
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Pero además de existir consistencia entre los indicadores, si se observa la distribución de los cinco indicadores, puede apreciarse que existe bastante dispersión entre las experiencias (véase gráfico 5.4). Estos es, los indicadores, por un lado, muestras cierta consistencia interna, con correlaciones entre ellos positivas pero moderadas, indicando que miden aspectos relacionados, pero diferentes, de la calidad de cada experiencia. Por otro lado, su variabilidad muestra que tienen la sensibilidad suficiente como para discriminar entre diferentes experiencias, pudiendo analizar las causas de la variación de las cinco dimensiones de calidad establecidas en las 156 experiencias analizadas (véanse desviaciones típicas en gráfico 5.4). Así pues, los indicadores sintéticos, además de ser fiables en cuanto a los indicadores concretos que los conforman, permiten captar diferencias en la calidad de las experiencias, tanto en su conjunto, como en las cinco dimensiones aquí consideradas. Evidentemente pueden delimitarse otras, o incluso más o diferentes indicadores para cada una de ellas. Nuestra propuesta se basa pues en once indicadores, agrupados en cinco dimensiones, sobre las que es fácil recabar información a partir de la encuesta, se apoyan en las conclusiones de estudios previos, y sobre todo, han sido validados y son replicables, facilitando

la comparación entre experiencias. Con ello se abre la posibilidad también de indagar, de una forma sistemática y comparativa, sobre las posibles razones que den cuenta de tales diferencias.

Gráfico 5.4. Distribución y estadísticos descriptivos de los indicadores sintéticos de calidad de las experiencias participativas



### 5.3. ¿Por qué es diferente la calidad de las experiencias?: contexto sociopolítico e institucional

Así pues, las experiencias que analizamos son diferentes en cuanto a sus niveles de calidad, pero ¿por qué?,

o mejor, ¿qué factores explican que haya diferencias entre ellas? A este respecto existe aún menos literatura y menor consenso sobre qué factores concretos inciden en la calidad del proceso o de los resultados, o, cuando menos, está muy poco estructurada. No existe una “teoría” explícita y sistemática, sobre la que se apoyen los procesos evaluativos, lo que hace recomendable basarse en resultados empíricos concretos para identificar los factores que pueden influir en la calidad de

las experiencias participativas, en general, o algunos de sus componentes, en particular (Navarro 2008).

El factor explicativo más comúnmente destacado es el “contexto”. Existen análisis en los que, incluso, el contexto se contempla como la tercera vertiente a evaluar, junto a los procesos y los resultados (Cohen 1980, Mitchell 2002). Los autores que han incluido esta variable en la dimensión de la calidad participativa intuyen que, de alguna manera, determinados contextos políticos, económicos, socioculturales, tecnológicos, históricos, etcétera, se relacionan con el éxito de la participación, pero muy raramente este contexto ha sido caracterizado como lo que es realmente, una variable exógena y explicativa de dicho éxito (Della Porta 2008, Navarro 2008). En el mismo sentido, no existen muchas propuestas acerca de qué elementos concretos son relevantes y de qué manera influyen en las experiencias participativas, sea en sus procesos, sea en sus resultados. Si, como es nuestro caso, nos centramos en experiencias que tienen lugar en el ámbito municipal, cabría diferenciar entre las características socioeconómicas y políticas del municipio, por un lado, y las de carácter institucional referidas a los recursos, regulaciones u otros aspectos orientados al fomento de la participación. Por ello, en este conjunto de factores explicativos que vamos a considerar incluimos algunas informaciones provenientes de la encuesta (por ejemplo, sobre financiación externa de la experiencia), pero también datos socioeconómicos del municipio tomados de otras fuentes secundarias (véase capítulo introductorio) como el tamaño del municipio o su tasa de participación electoral.

Así, entre las **características sociodemográficas y políticas** pueden destacarse:

### **1. El tamaño y/o dispersión de la comunidad local:**

al aumentar éstos, aumentan los costes de participación para la ciudadanía en general (Beierle y Konosky 2000, Irvin y Stanbury 2004), por lo que suponemos que puede perjudicar a la inclusividad y la deliberación, sobre todo, cuando se trate de convocatorias abiertas. En este sentido, cabe considerar también el grado de homogeneidad de la población, lo cual puede repercutir en la cohesión social e, indirectamente, en el éxito de la convocatoria y dinámica de la participación. Más en general, desde la perspectiva participativa que pudiéramos llamar “comunitaria”, el tamaño reducido y la homogeneidad social se plantean como factores que fomentan la participación, frente a la perspectiva de “movilización” que argumenta, precisamente lo contrario (Verba et al. 1976). En concreto, para considerar este aspecto se ha tomado el tamaño del hábitat (su número de habitantes).

**2. Los recursos económicos** generales de la comunidad local reducen los costes de los procesos participativos, permitiendo la contratación de personal o empresas externas, una mayor difusión en los medios de comunicación, etc. Incluiremos en los análisis esta dimensión mediante el indicador de nivel económico utilizado en capítulos anteriores (renta familiar disponible)

**3. El capital social** previamente existente en el municipio (Walliser 2003). La predisposición de la ciudadanía a participar puede repercutir positivamente sobre el éxito de la convocatoria, la calidad de los debates y el control sobre la materialización de las aportaciones ciudadanas. Para aproximar esta variable utilizaremos las tasas de participación en las

penúltimas elecciones municipales (2003 y 2007),<sup>40</sup> bajo el supuesto que mayores tasas de participación electoral se corresponderán con valores elevados de los distintos indicadores de calidad, en la medida en que indicaría que existe predisposición participativa. No obstante, también cabe pensar que la relación sea opuesta: la abstención sería un indicador de rechazo, o cuando menos, de desinterés por mecanismos institucionales de corte representativo por parte de la ciudadanía, por lo que de darse posibilidades de participación, esta ciudadanía crítica tendería a ser más participativa (Font y Navarro 2009).

**4. Factores ideológicos.** La ideología del partido o partidos que están en situación de gobierno en el municipio, en la medida en que aquellos más orientados a la izquierda pondrán marcha procesos de mayor calidad deliberativa o más influyentes (Colino y del Pino 2006, Bacqué, Rey y Sintomer 2005).

Entre las **características institucionales** hemos elegido cinco, de las que las dos primeras son específicas del contexto institucional, y los otros elementos del entorno que también pueden influir en el desarrollo de las experiencias:

1. La existencia de **instituciones y regulaciones** que fomenten la participación (Brody *et al.* 2003, Irvin y Stanbury 2004). En este caso, tendremos en consideración la existencia de una concejalía explícitamente de participación ciudadana y eventuales Planes coordinadores de participación. Su existencia podría

dotar de mayor coherencia, continuidad y recursos a estas experiencias, o al desarrollo de una cultura participativa en el gobierno y administración municipal. Como vimos en el capítulo 3, su presencia parece jugar un papel en el surgimiento de estas experiencias, facilitando su aparición; aunque queda por averiguar si también repercuten positivamente sobre su calidad

**2. Recursos humanos y técnicos** destinados a la participación ciudadana que podrían mejorar los diseños de los procesos. Aquí se considerará el haber contratado —o no— a consultoras externas, en la medida en que la literatura indica que este factor puede influir en la calidad de los procesos de las experiencias (Rowe y Frewer 2004, 2005).

**3. Financiación externa:** supone la existencia de recursos adicionales para el desarrollo de la experiencia, lo que pudiera redundar en un mayor nivel de calidad. Utilizamos una variable que distingue a los procesos que han contado con ayuda económica externa del resto.

**4. Redes intermunicipales e isomorfismo institucional.** Los municipios se relacionan entre sí y que las administraciones supralocales fomentan estas relaciones y son un factor que puede homogeneizar las iniciativas de sus municipios. Cuando una experiencia participativa es exitosa y/o publicitada, algunos ayuntamientos pueden intentar adaptarla a su caso porque responde aparentemente a sus necesidades, por considerar que se trata de un estándar de calidad o porque se ven animados a ello por, por ejemplo, las diputaciones. Averiguaremos si el hecho de que las experiencias se inspiren en otras anteriores mejoran

40 El uso de la participación electoral como indicador de capital social aparece en Mota (1998) y, aplicado a referéndums en Putnam (1993).

Tabla 5.8. Comunidad local y calidad de las experiencias. Medias en escalas (0,1)

		Inclusividad	Deliberación	Influencia	Resultados: Políticas	Resultados: Ciudadanía
Tamaño hábitat	1	0,40	0,26*	0,61	0,72	0,73
	2	0,36	0,34*	0,63	0,65	0,70
	3	0,47	0,32*	0,56	0,69	0,72
	4	0,41	0,32*	0,55	0,69	0,72
	5	0,53	0,44*	0,65	0,63	0,67
Nivel económico	Hasta 6.400	0,51*	0,31	0,66	0,70	0,76
	6.400 a 7.300	0,36*	0,30	0,59	0,70	0,71
	7.300 a 8.225	0,43*	0,33	0,57	0,63	0,70
	> 8.225	0,52*	0,36	0,63	0,70	0,71
Participación electoral (2007)	< 65%	0,45	0,38*	0,62	0,69	0,72
	65 a 75%	0,35	0,29*	0,56	0,63	0,67
	> 75%	0,48	0,29*	0,60	0,71	0,73
Partidos	PSOE	0,41	0,30	0,58	0,66	0,70
	PP	0,44	0,32	0,60	0,71	0,76
	IU	0,48	0,40	0,62	0,70	0,71
	PA	0,66	0,35	0,69	0,68	0,57
	Otros	0,33	0,39	0,72	0,83	0,83
TOTAL		0,43	0,33	0,60	0,68	0,71

\* p<0,05

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

la calidad de las mismas. Para ello contamos con una pregunta sobre si la experiencia se inspiraba en otra realizada con anterioridad.

### 5.3.1. ¿El contexto importa?: el “efecto comunidad local” y el “efecto política de participación”

Para ver si algunos de estos factores de contextos influyen en los niveles de calidad de las experiencias, y el alguno de los sentidos señalados, hemos realizado análisis bivariados simples. En la misma lógica que en los capítulos previos, se han cruzado algunas variables referidas al contexto (local e institucional) con los indicadores de calidad elaborados. Para ello hemos calculado

la medida de cada indicador para cada categoría de las variables de contextos, analizando si existen diferencias, y si estas son significativas, lo que se ha reflejado destacándolas en **negrita**.<sup>41</sup>

Así, respecto a los factores de contexto local, en la tabla 5.8 puede apreciarse que en muchos casos las relaciones son débiles. Sólo el tamaño de población da lugar a diferencias significativas en la dimensión de deliberación, mostrando que ésta aumenta cuando lo hace el tamaño municipal. El nivel socioeconómico del municipio también

41 Se trata de análisis de varianza (ANOVA). Para facilitar su lectura e interpretación, en las tablas se reflejan únicamente las medias y se señala en **negrita** si las diferencias son estadísticamente significativas.

influye en una única dimensión, la inclusividad, siendo ésta mayor en los municipios más grandes y más pequeños. La deliberación también es la única dimensión en la que existen diferencias significativas según los niveles de participación en las elecciones municipales de 2007: es mayor cuanto menor fue la participación en esas elecciones. Los partidos políticos, en cambio, no dan lugar a diferencias significativas en ninguna dimensión, aunque como pauta general, donde gobernaba IU cuando se puso en marcha la experiencia es mayor la puntuación de los indicadores de proceso y, donde lo hace el PP, los de resultados. En general, pues, no parece que los factores referidos al contexto local tengan una gran influencia sobre la calidad de las experiencias, y en todo caso, lo hacen sobre todo sobre la dimensión de deliberación.

Diferente es la cuestión cuando se consideran los factores de carácter institucional (tabla 5.9). Así, la existencia de concejalía de participación en el municipio tampoco parece afectar significativamente a las dimensiones de la calidad de las experiencias aunque, en general, los resultados son algo mayores cuando ésta existe que cuando no existe. En cambio, la presencia de un plan de participación influye positivamente en todas las dimensiones, aunque la diferencia en la dimensión de deliberación no sea significativa. Pareciera, pues, que una estrategia relacional centrada en un plan de actuación influye más en la calidad de las experiencias que la existencia de una clara estrategia organizativa en torno a un liderazgo y una unidad organizativa específicas para la participación en el municipio.

Tabla 5.9. Contexto institucional y calidad de las experiencias. Medias en escalas (0,1)

		Inclusividad	Deliberación	Influencia	Políticas	Ciudadanía
Concejalía	No	0,38	0,29	0,56	0,63	0,70
	Si	0,45	0,34	0,61	0,70	0,72
Plan participación	No	0,39*	0,31	0,55*	0,63*	0,67*
	Si	0,47*	0,35	0,65*	0,73*	0,76*
Inspirada en otra	No	0,39*	0,29*	0,56*	0,68	0,72
	Si	0,50*	0,41*	0,68*	0,67	0,69
Financiación externa	No	0,43	0,31	0,59	0,66	0,70
	Si	0,43	0,36	0,61	0,72	0,74
Consultoría externa	Si	0,52*	0,36	0,60	0,65	0,63*
	No	0,40*	0,32	0,60	0,69	0,74*
TOTAL	TOTAL	0,43	0,33	0,60	0,68	0,71

\* p<0,05

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

El hecho de que la experiencia esté inspirada en otra genera efectos positivos sobre su calidad procedimental, pero no así en sus resultados (véase tabla 5.9). Aunque las diferencias no son significativas, los resultados son algo mayores cuando la experiencia no se inspira en otra. Diferente es el caso de haber contado con el apo-

yo de una consultora externa: la calidad de resultados aumenta (en concreto, los relativos a las relaciones con la ciudadanía), pero la calidad procedimental es menor (en concreto, la inclusividad). Por último, el hecho de contar con financiación externa no provoca grandes diferencias en la calidad de las experiencias, salvo ciertos



efectos positivos en cuanto a las dimensiones de resultados (aunque no significativas). Así pues, contar con el aprendizaje hecho por otros mejora la calidad procedimental, mientras que el conocimiento que aporta una consultora lo hace respecto a los resultados, en contra de los argumentos existentes acerca de su influencia sobre la aceptabilidad de los procesos (por ejemplo, Rowe y Frewer 2005).

De estos análisis bivariados cabe concluir, principalmente, dos cuestiones. Por un lado, que diferentes factores de contexto influyen de forma diferente según qué dimensión de la calidad se considere. Por otro lado, que parecen influir en mayor medida factores relativos al contexto institucional (recursos humanos, existencia de un plan, inspiración en otra experiencia...), que los relacionados con la comunidad local (tamaño, desarrollo o dinámica sociopolítica). Esto es, existe un mayor “efecto política de participación” en torno a las estrategias por las que las experiencias tratan de desarrollarse, que un “efecto comunidad local”, referidos a los rasgos demográficos, económicos o políticos del municipio. Ahora bien, ¿cuál de ellos importa más para cada una de las dimensiones?

### 5.3.2. ¿Qué factores del contexto importan más?, ¿qué hace a las experiencias diferentes en cada dimensión de la calidad?

Para tratar de dar respuesta esta pregunta se han aplicado análisis de regresión lineal para cada dimensión de calidad, de manera que sus coeficientes permitirán conocer el efecto de cada elemento del contexto sobre cada una de ellas independientemente del efecto de los otros factores.

Al tener en cuenta todos los factores explicativos de forma simultánea, nos damos cuenta de que bastantes de las asociaciones que habían aparecido en secciones anteriores desaparecen y pierden su significación. Por ejemplo, el contexto local ejerce una influencia limitada, de manera que factores como el nivel económico de los municipios pierden toda su capacidad explicativa. Esto resulta aún más claro en el caso del tamaño de los municipios: aunque en el capítulo anterior veíamos que la participación que se hace en municipios grandes y pequeños es bastante diferente, las distintas dimensiones de su calidad no varían de forma sistemática con el tamaño del municipio. Dicho de otro modo, los criterios de calidad que hemos utilizado en este capítulo pueden alcanzarse por distintos caminos y no dependen del tamaño del municipio, cuando tenemos en cuenta las restantes características del municipio.

Sólo dos de las variables más sociopolíticas del contexto local ejercen alguna influencia en una de las dimensiones, la de deliberación. Los procesos participativos en los municipios andaluces son algo más deliberativos en los municipios gobernados por IU y en aquellos que tuvieron menos tasa de participación electoral en los dos últimos procesos electorales locales. Esto puede significar que en aquellos municipios donde existe menos participación electoral (con la preocupación que ésta pudiera provocar a los responsables políticos, como síntoma de desafección ciudadana) se diseñan procesos más cuidados en cuanto a la posibilidad de que quienes se acerquen a ellos puedan de forma efectiva expresar sus opiniones e intercambiarlas con otros. Probablemente también indica la intención de decisores públicos y técnicos en estos municipios de que los participantes entiendan los entresijos y alcance de la participación y, en definitiva, nos habla de su voluntad por llevar la par-

Tabla 5.10. ¿Qué explica las diferencias en la calidad de las experiencias? Estimación de las dimensiones de la calidad. Regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios

		Inclusividad		Deliberación		Influencia		Resultados políticas		Resultados ciudadanía	
		B	Error tip.	B	Error tip.	B	Error tip.	B	Error tip.	B	Error tip.
	(Constante)	0,212	0,329	0,836***	0,220	0,590**	0,277	0,718***	0,269	0,754***	0,245
Contexto: socioeconómico y político (rasgos de la comunidad local)	Población residente (1)	0,007	0,025	0,006	0,017	-0,018	0,022	-0,021	0,021	0,004	0,019
	Nivel económico	0,034	0,029	0,000	0,019	0,027	0,027	0,009	0,024	-0,008	0,022
	Tasas de participación 2003	0,000	0,003	-0,005**	0,002	0,000	0,003	0,000	0,003	0,000	0,002
	Tasas de participación 2007	0,000	0,002	-0,004***	0,001	-0,002	0,002	0,000	0,002	0,000	0,001
	Alcalde: PP alcalde año de la experiencia	0,002	0,067	-0,010	0,045	-0,010	0,059	0,052	0,055	0,055	0,051
	Alcalde: independiente	-0,088	0,156	0,074	0,104	0,021	0,052	0,173	0,124	0,132	0,114
	Alcalde IU	0,045	0,056	0,076**	0,037	0,099	0,134	0,026	0,046	-0,008	0,041
	Alcalde PA	0,315*	0,162	0,038	0,108	0,000	0,129	0,006	0,130	-0,100	0,119
Contexto: instituciones y recursos	Existe concejalía de participación	0,038	0,052	0,028	0,035	0,010	0,047	0,046	0,042	-0,030	0,039
	Existe Plan de participación	0,088*	0,048	0,022	0,032	0,090**	0,042	0,073*	0,039	0,092**	0,036
	¿Se inspiraba en otra experiencia?	0,067	0,048	0,081**	0,032	0,125***	0,042	-0,004	0,040	-0,021	0,037
	Financiación externa	-0,012	0,051	0,060*	0,034	-0,004	0,044	0,017	0,042	0,018	0,038
	Consultoría de apoyo	0,115**	0,051	0,030	0,034	-0,020	0,046	-0,017	0,041	-0,096**	0,038
	R2	0,138		0,266		0,142		0,102		0,139	
	N	154		154		139		146		145	

\* p<0,10; \*\* p<0,05; \*\*\* p<0,001.  
(1) Indicador con 5 categorías. Mínimo: 1= menos de 5.000 habitantes. Máximo: 5= más de 50.000 habitantes.  
(2) Categoría de referencia: el año en que comenzó la experiencia, el alcalde del municipio era del PSOE.  
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

ticipación y deliberación a aquellos que normalmente se mantienen al margen de la política. Esto resulta coherente con las conclusiones del capítulo 3, en que se demostró que las experiencias participativas aparecían con mayor probabilidad en aquellos municipios que se distinguían por escasas tasas de participación electoral, mostrando así una especial preocupación o sensibilidad de los impulsores de estas experiencias por la participación ciudadana. El hecho de que los municipios go-

bernados por Izquierda Unida sean los que albergan los procesos más deliberativos, una vez eliminado el efecto del resto de factores explicativos, es también coherente con otras evidencias que señalan que la izquierda desarrolla un “estilo diferente”, más deliberativo (Bacqué et al. 2005, Colino y del Pino 2006), También aparece un resultado positivo y significativo, aunque limitado a la dimensión de la inclusividad, cuando la experiencia se puso en marcha con un alcalde que pertenece al PA.

En todo caso, quizás más importante que estas dimensiones en que alguna variable resulta significativa es el hecho de que la mayoría de factores asociados al contexto local, tanto los más socioeconómicos, como los más políticos, tienen un impacto limitado (no significativo) en la mayor parte de las dimensiones de calidad de las experiencias participativas. Si queremos hacer una lectura positiva de este resultado podemos pensar que el contexto influye poco y que, por lo tanto, resulta posible realizar experiencias interesantes en municipios grandes o pequeños, ricos o pobres, más o menos participativos y más o menos izquierdistas.

Por el contrario, las variables que miden el efecto del contexto institucional importan más y sus efectos aparecen como significativos en mayor número de casos. El tener o no una concejalía de participación es una excepción a esta regla, puesto que no influye significativamente en ninguna de las 5 dimensiones. Pero las otras 4 variables utilizadas sí tienen efectos claros, al menos en alguna de las dimensiones de calidad. Como ocurriera en el capítulo 3, la existencia de un plan de participación emerge como una variable fundamental puesto que influye positivamente en las 5 dimensiones, en 4 de ellas de forma significativa. Nuevamente, no podemos descartar plenamente que la existencia del plan esté capturando la existencia de una fuerte voluntad política de apoyo a las experiencias que lleva a ejecutar estas de forma más cuidadosa, pero está claro en todo caso que aquellos municipios que tienen un plan de participación hacen mejores experiencias participativas, sea cual sea su contexto económico e institucional. En dichos planes pueden existir garantías de que las experiencias participativas tendrán impacto en el diseño de las políticas públicas, en la capacidad decisoria de los ciudadanos y en la relación entre éstos y la administración/gobierno

local. Estos planes, además de “ordenar” las iniciativas municipales referidas a participación, suponen también un mecanismo que puede reducir los costes de información respecto a la ciudadanía, para transmitirla o para que los ciudadanos la conozcan. Se trata de un mecanismo interno de organización y planificación de la actividad municipal, pero con ello también de las relaciones con la ciudadanía. En cierta medida, ésta era una de las finalidades de los tradicionales reglamentos de participación ciudadana, si bien éstos han caído en la captura por parte de ciertas asociaciones tradicionales, o en la rutinización (Navarro 1999a), siendo, además, más difíciles de modificar que los planes de participación.<sup>42</sup>

Otros factores que influyen positivamente en alguna de las dimensiones de la calidad de las experiencias son la existencia de financiación externa y la inspiración en otras experiencias, que también incide significativamente en la probabilidad de que la experiencia influya en las políticas locales: el conocimiento previo sobre el funcionamiento de la experiencia en otros casos podría ser aprovechado para mejorar la forma en que se aplica el proceso, lo que llamaría la atención sobre la importancia del intercambio y aprendizaje intermunicipal en cuanto a la puesta en marcha de experiencias participativas.<sup>43</sup>

Por último, el contar con el apoyo de una consultoría externa parecería tener efectos contradictorios, positivos

---

42 Los reglamentos deben ser aprobados por el pleno, mientras que los planes son iniciativas del gobierno (ejecutivo) municipal.

43 De hecho, según datos procedentes de una encuesta representativa entre secretarios de ayuntamientos españoles de diez mil y más habitantes, el conocimiento de experiencias exitosas en otros municipios es la base principal para poner en marcha procesos de colaboración con otras entidades (Navarro y Huete 2006).

en la inclusividad pero negativos en los indicadores de relación con la ciudadanía. El primer resultado resulta importante, sobre todo porque hay muy pocas variables que parezcan ejercer alguna influencia sobre la inclusividad y puede significar que esta presencia del apoyo externo permite lograr un conjunto de participantes más rico o bien por la vía de una mayor movilización (el contar con el agente externo implica más recursos para movilizar) o porque su presencia en el diseño del proceso otorgue mayor visibilidad a los argumentos favorables a incorporar a más diversos sectores en el diseño del proceso participativo, incluso si estos no cuentan con todas las simpatías de la corporación municipal.

#### 5.4. Conclusiones: las “calidades” de las experiencias participativas y su carácter contextual

De lo expuesto cabe señalar algunas cuestiones sobre la calidad de las experiencias participativas y su análisis comparativo. En primer lugar, que ésta constituye un fenómeno multidimensional. Basándonos en propuesta previas que lo indicaban, hemos delimitado y validado cinco dimensiones básicas de calidad. También hemos confirmado que, aunque existe bastante relación entre ellas, son aspectos diferentes del fenómeno. Se trata, pues, de una aportación operativa y concreta para analizar de forma sistemática, comparativa y simple este asunto poco común en la investigación sobre el fomento de la participación ciudadana.

De lo anterior se deriva que diferentes experiencias pueden destacar, o incluso ser ejemplares, en algún aspecto de su calidad y no en otros. De hecho, las experiencias analizadas muestran niveles de calidad diferentes

según el indicador analizado, tanto entre ellas individualmente, como comparadas entre sí (véanse gráficos 5.3 y 5.4). Por lo tanto, el logro o éxito de cada experiencia puede depender de cuál o cuáles de los criterios se consideran importantes en caso o por cada actor (por los participantes, quienes las promueven o para quienes las estudian). Aquí, hemos propuesto cinco aspectos que pueden ser comparados entre experiencias y compartidos entre diferentes visiones.

Lo anterior es especialmente relevante porque según los análisis mostrados, el contexto importa, aunque su impacto es diferente según la dimensión que se considere. Por ejemplo, ¿hay factores contextuales que nos ayuden a entender que una experiencia sea capaz de convocar a más personas o a más diversos sectores (lo que aquí hemos llamado inclusividad)? Sólo tres de los elementos examinados parecen contribuir a ello: el contar con el apoyo de profesionales externos en la organización del proceso, que el municipio tenga un plan de participación o que éste contara cuando se puso en marcha con un alcalde del PA. Sin embargo, para que el proceso sea más deliberativo (es decir, con más garantías de que hay información plural y de que los participantes tendrán espacios y mecanismos para escucharse y dialogar) los elementos facilitadores son un contexto de limitada movilización electoral, el contar con financiación externa, inspirarse en otra experiencia y que el ayuntamiento impulsor estuviera gobernado por IU. En definitiva, un conjunto de factores completamente distinto al anterior, con el que no coincide ni uno sólo de los elementos.

Cabría concluir, pues, que cada dimensión de calidad de las experiencias depende de factores diferentes, aunque en general, la influencia del contexto local es

limitado: factores que se han mostrado fundamentales en otros capítulos para otros aspectos de la participación local como por ejemplo el tamaño del municipio, no son importantes para su calidad, sobre todo cuando analizamos todos los factores explicativos de manera simultánea. Algunos factores de diseño institucional tienen más influencia, pero sólo uno de ellos actúa de forma sistemática en casi todas las dimensiones de la calidad: la existencia de un plan local de participación. Aunque éste pueda ser a su vez un reflejo de una fuerte convicción política proparticipativa, su existencia se revela como la mejor receta para lograr buenos procesos participativos, por encima de otras apuestas que también tienen efectos pero más limitados (como el contar con financiación externa o con apoyo de técnicos externos al ayuntamiento). La previsión y la institucionalización de los procesos participativos, por consiguiente, resultan esenciales para garantizar el éxito de los procesos participativos. Más incluso que contar con una concejalía de participación, que puede ser un elemento simbólico relevante en algunos casos, pero que no parece contribuir en ningún caso a mejorar los procesos de participación.



## 6. Andalucía en perspectiva comparada







# 6. Andalucía en perspectiva comparada

Joan Font (CSIC)

## 6.1. Introducción: contextos, hipótesis y metodologías

Aunque este libro se centre fundamentalmente en el caso andaluz, se enmarca también en un proyecto más ambicioso que plantea realizar diversos mapas regionales de las realidades participativas locales en diferentes regiones de la Europa del Sur. Dicha comparación resulta fundamental para poner en perspectiva los resultados que hemos ido presentando en los capítulos anteriores: ¿es alto o es bajo el coste habitual de los procesos participativos andaluces? ¿Es normal que haya más procesos participativos en las ciudades de mayor tamaño? ¿Se da también en otros lugares la tendencia a convocar habitualmente al conjunto de la ciudadanía sin establecer distinciones? La única manera de responder a estas preguntas y de dar pleno sentido a los datos andaluces que hemos ido presentando es situarlos en perspectiva comparada y ver en qué medida responden a patrones similares o diferentes a los que se dan en otras zonas.

Por ello, el objetivo fundamental de este capítulo es enmarcar los datos andaluces con los de otras regiones. Dado que los únicos resultados que hasta el momento

están plenamente disponibles son los de Cataluña,<sup>44</sup> nos centraremos en la comparación entre estas dos CCAA.

¿Debemos esperar encontrarnos realidades similares en estas dos CCAA? Buena parte de los procesos que dan lugar a la puesta en marcha de estos procesos participativos, tal como se explica en el capítulo 2, son comunes a toda España y a buena parte del resto del mundo. Un marco legal español común, un conjunto de partidos gobernantes en los ayuntamientos no tan diferente<sup>45</sup> y un conjunto de tradiciones administrativas y políticas comunes empujan a pensar que deberíamos encontrar bastantes similitudes entre ambas realidades.

---

44 Un estudio idéntico al catalán se ha desarrollado en la región de Toscana en Italia. Pero además de las diferencias provocadas por las diferencias entre el contexto italiano y el español, los datos de Toscana no están aún plenamente disponibles, por lo que sólo los utilizaremos puntualmente para realizar algún comentario, pero sin realizar una comparación sistemática con el caso andaluz.

45 Aunque en Cataluña la presencia de CiU y ERC suponen un elemento diferencial y en Andalucía encontramos mayor presencia del PP y la existencia del PA, nos encontramos en ambas regiones con un papel dominante en el mundo local del PSC (en Cataluña) y del PSOE (en Andalucía) y, sobre todo, de la presencia de abundantes gobiernos locales de coalición entre las diversas fuerzas de la izquierda parlamentaria.

Por otro lado, hay por lo menos tres razones importantes para esperar también encontrarnos diferencias significativas entre ambas realidades. La primera de ellas es el conjunto de diferencias estructurales entre la realidad local catalana y andaluza. Sin pretensiones de exhaustividad, podemos quedarnos con al menos dos o tres diferencias importantes que tienen que ver con el mayor tamaño medio de los municipios catalanes,<sup>46</sup> y con el mayor nivel de renta media de los mismos y el conjunto de variables socioeconómicas asociadas a este factor (por ejemplo, el porcentaje de población que trabaja en el sector servicios).

Un segundo tipo de factores serían los que tienen que ver con las actitudes, estilos y preferencias políticas de los actores, tanto en su dimensión más histórica como en la actualidad. Es decir, lo que a veces llamamos “agencia” o elección y que tiene que ver con las opciones políticas que han tomado los partidos y gobiernos de las distintas administraciones. Desde este punto de vista, las políticas de participación ciudadana tuvieron un desarrollo inicial más amplio en Cataluña que en otras CCAA (Colino y del Pino 2003). Asimismo, más recientemente, el gobierno catalán fue la primera CCAA en poner en marcha una Dirección General de Participación a nivel regional, en el año 2006, lo que significaba crear un espacio de impulso, seguimiento y evaluación de la participación en la región. Desde la misma se pusieron en marcha procesos participativos a nivel autonómico, pero además se desarrolló una activa política de apoyo y fomento de la participación municipal. La aprobación por parte del Parlamento catalán de la Ley

de Barrios, que contempla sustanciales ayudas para la rehabilitación de barrios degradados con la condición de que el proceso de reforma se haya elaborado de forma participativa ha supuesto también un importante estímulo para la participación local. En Andalucía no ocurrió lo mismo, aunque el nuevo Estatuto de la región recoge en diversos artículos su inclinación por incorporar la participación dentro del desarrollo de la región. Por lo tanto, el inicio más temprano de las políticas participativas, así como el mayor desarrollo reciente de las mismas podría llevarnos a esperar una mayor actividad en el caso catalán.

Finalmente, tal como hemos explicado en la introducción, los procesos de recogida de datos en ambos casos no han sido idénticos. ¿Qué consecuencias puede tener todo ello en la comparabilidad de los resultados? En ambos casos nos encontramos con un conjunto de experiencias que nos permiten obtener una fotografía aproximada de la realidad participativa en estas regiones. Sin embargo, se trata de dos fotografías obtenidas con lentes diferentes que, por lo tanto, nos subrayan u oscurecen distintas partes de la realidad. Por ello, existen algunas diferencias esperables con las que es importante ser especialmente prudente a la hora de interpretarlas. Por ejemplo, las relacionadas con la mayor presencia de mecanismos estables y sus características asociadas en Andalucía (sabemos que están subrepresentados en Cataluña) o las que incorporan elementos más subjetivos, en los que los entrevistados andaluces pueden haber optado por respuestas más indulgentes o menos autocríticas.<sup>47</sup> En general, estamos ante dos

---

46 Sobre todo si tenemos en cuenta la menor importancia que tienen en nuestra realidad de estudio los municipios más pequeños (véase introducción).

---

47 Recordamos que en Andalucía estamos trabajando con encuestas respondidas por las propias administraciones, mientras que en Cataluña ha sido el propio equipo investigador quien ha

bases de datos que han seguido lógicas paralelas y que contienen información similar que permite su comparabilidad, pero para no atribuir a diferencias sustantivas lo que podría ser resultado de diferencias metodológicas optaremos por combinar dos procedimientos de cautela: enfatizar sólo diferencias cuantitativamente considerables y centrar más la comparación en aquellos aspectos más fácilmente objetivables y por lo tanto, menos sensibles a los distintos raseros de quiénes completaron las bases de datos respectivas.

De todo lo dicho hasta aquí, podemos quedarnos con algunas hipótesis (más a título de ejemplo que de relación exhaustiva) sobre cuáles pueden ser algunas de las principales diferencias esperables entre una y otra región:

Hipótesis 1: La trayectoria participativa más larga en Cataluña hará que la movilización allí incluya mayor apertura de la participación a ciudadanía a título individual, en la dirección apuntada en el capítulo 2.

Hipótesis 2: La Ley de Barrios catalana provocará que en aquella CCAA el urbanismo tenga mayor peso temático que en Andalucía.

Hipótesis 3: El mayor nivel de riqueza, tamaño de los municipios y apoyo supralocal en Cataluña se notará en mayores presupuestos y la utilización más frecuente del apoyo técnico externo.

---

completado las respuestas, aunque lo haya hecho en muchos casos a partir de la información suministrada por los propios Ayuntamientos.

## 6.2. La participación local en Andalucía y Cataluña: una comparación agregada

¿Podemos hablar de experiencias de participación distintas en Andalucía y Cataluña? Para responder a esta pregunta vamos a analizar las experiencias desarrolladas en ambas regiones siguiendo el mismo esquema que hemos desarrollado en el capítulo 4, aunque el énfasis que pondremos en cada uno de los aspectos e indicadores concretos dependerá en buena medida de la disponibilidad de información comparable sobre los mismos.

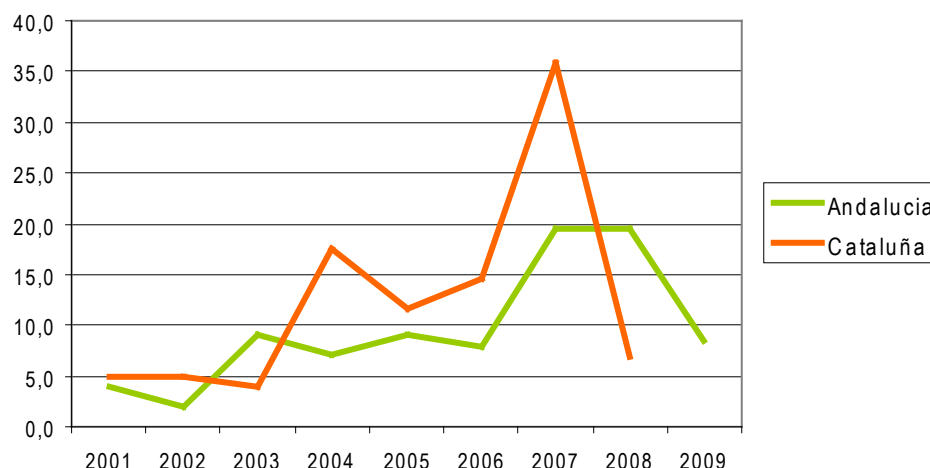
### 6.2.1. Cómo se conciben los procesos participativos

En términos globales el número de experiencias registradas aumenta de forma continua desde el año 2001. Incluso utilizando dos procedimientos muy distintos de recogida de datos,<sup>48</sup> en ambos casos registramos

---

48 En el caso catalán, la cifra muy alta de 2007 se explica por las fuentes utilizadas (Font y Galais 2009). Pero si consideramos que el proceso de recogida de datos se terminó en verano de 2008 y, por lo tanto, que el número final de experiencias de ese año hubiera sido bastante más alto, la tendencia al alza se observa claramente, incluso olvidándonos del año 2007. En Andalucía el recuerdo más vivo de las experiencias más recientes puede favorecer algo también a los últimos años, pero por otro lado la consolidación de experiencias estables hace que el proceso de surgimiento de nuevas iniciativas pueda ser algo menor. La recogida de datos en Andalucía se realiza durante 2009, lo que explica también que la cifra de experiencias correspondiente a ese año sea algo menor. También los datos de Toscana (Italia), cuya recogida de datos y metodología se corresponde con la catalana, registran ese mismo ascenso (Della Porta y Reiter 2009).

Gráfico 6.1. Año de inicio de las experiencias participativas



Fuente: Font y Galais (2009) y Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

esa clara tendencia, por lo que podríamos confirmar que el incremento de la participación a nivel municipal no es sólo una cuestión discursiva, sino una realidad que se constata con cierta claridad en estas dos regiones. Si vemos los datos para Andalucía y Cataluña en el gráfico 6.1 observamos en ambos casos como la curva que registra el inicio de experiencias declaradas aumenta según avanza el tiempo: la tendencia ascendente es la misma, aunque el ritmo sea distinto.

En este punto resulta interesante analizar quiénes son los que inician las experiencias y si los procesos iniciados son objeto de colaboración entre distintas administraciones o entre éstas y la sociedad civil. Aunque la inmensa mayoría de las experiencias son iniciadas por las administraciones, hay un pequeño porcentaje de experiencias que han sido iniciadas por la ciudadanía o los movimientos sociales, sobre todo en el caso de Andalucía, donde la ciudadanía participó en la puesta en marcha del 12% de las experiencias, mientras que

las asociaciones participaron en el 22% de aquéllas. En total, estos grupos fueron al menos coimpulsores del 30% de las experiencias estudiadas, pero la cifra llega al 40% si añadimos a los empresarios y a otros actores de la sociedad civil. Esto no quiere decir que las experiencias fueran una iniciativa exclusiva de ellos, sino que participaron en su impulso o puesta en marcha. En Cataluña el porcentaje de experiencias en cuyo impulso la sociedad civil es importante llega hasta el 8% de las experiencias, y existe además un 12% del conjunto de las mismas donde la ciudadanía ha jugado también un papel impulsor, aunque éste sea subordinado. La diferencia entre ambas regiones es importante y aunque seamos prudentes en la interpretación, la situación andaluza apunta a una realidad algo menos impulsada exclusivamente desde arriba que en el caso catalán.

Otro componente para ver hasta qué punto estas experiencias son el resultado de las aportaciones de un único actor o un resultado de una proyecto comparti-

do pasa por ver si se han desarrollado en solitario por parte de una única administración o si han colaborado otras administraciones en su desarrollo. La realidad es bastante favorable a Andalucía en este caso: no sólo hay un 10% de experiencias que han sido impulsadas simultáneamente por varias administraciones, sino que el 27% de las experiencias en Cataluña y el 37% de las de Andalucía cuentan con la intervención de varias administraciones en tanto que participante. Las diferencias entre ambas regiones no son espectaculares, pero su existencia puede recibir distintas interpretaciones. Una posibilidad es que la mayor colaboración interinstitucional andaluza sea el resultado de hacer de la necesidad virtud: unos municipios con más recursos en Cataluña podrían en mayor medida prescindir de otras administraciones. Pero también es posible que el mapa político andaluz (muchos municipios, casi todas las provincias y el gobierno regional en manos del PSOE, frente a un escenario político partidario más complejo en Cataluña) facilite en mayor medida esa colaboración entre distintas administraciones del mismo color político.

### 6.2.2. Qué procesos participativos se conciben

A continuación vamos a analizar los recursos económicos y humanos movilizados para poner en marcha los procesos participativos, además de observar si estos fueron concebidos para un periodo de tiempo concreto o como procesos regulares. Los datos recogidos muestran una diferencia entre las dos regiones muy notable. Por ejemplo, el dinero disponible en Cataluña para desarrollar las experiencias parece ser mucho más alto del que disponen los municipios andaluces. La mayoría de las experiencias en el sur de España declaran haber costado menos de 2.000 €, mientras que en Cataluña la mayoría se ubica por encima de los 6.000 € (gráfico 6.2). La subrepresentación de mecanismos estables en el caso catalán puede provocar que nos falten algunas de esas experiencias de bajo coste en Cataluña que sí hemos recogido en Andalucía. Pero la realidad que nos reflejan los datos es tan marcadamente distinta que no cabe duda que buena parte de esa diferencia es un reflejo de la realidad. En todo caso, en la última sección trataremos de ver en qué medida esta diferencia se debe más a contar con más o menos recursos, a prioridades políticas o a diferencias en el proceso de recogida de datos.

Gráfico 6.2. Coste declarado de las experiencias



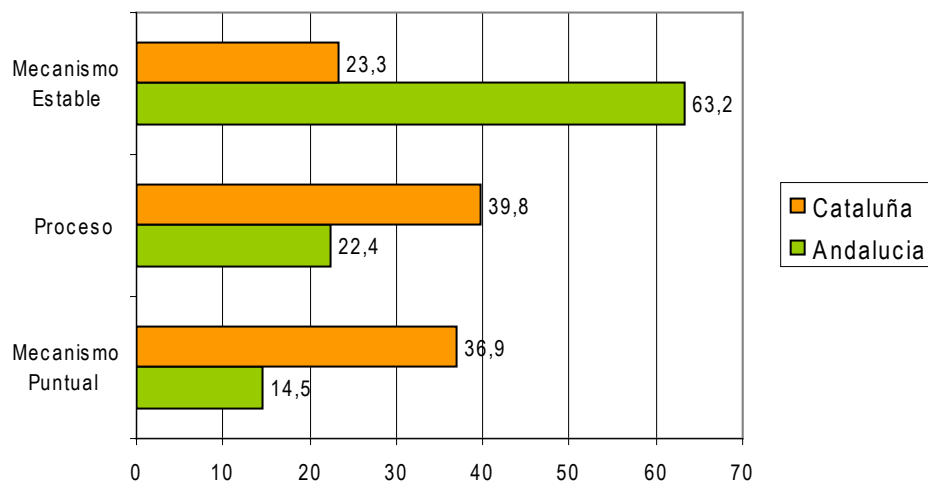
Fuente: Font y Galais (2009) y Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Esta divergencia entre ambas regiones se traslada al uso de recursos humanos. El uso de un consultor externo en las experiencias andaluzas se da únicamente en una de cada cuatro experiencias, mientras que en Cataluña está presente en una de cada tres.

Los nuevos instrumentos de participación tienen tanto un carácter periódico como puntual en el tiempo. Por poner dos ejemplos, los presupuestos participativos se organizan periódicamente cada año o dos años (Sintomer et al. 2008), mientras que los jurados ciudadanos se organizan de forma puntual para atender un problema específico (Font y Blanco 2007). Si contemplamos el conjunto de las experiencias participativas realizadas en Andalucía y Cataluña la foto es de nuevo marcadamente diferente. En la Andalucía la mayoría de los mecanismos detectados son estables, mientras que

en Cataluña predominan los que son puntuales o limitados en el tiempo (gráfico 6.3). Esta fisonomía de las experiencias puede explicar en parte que en Cataluña sea más común encontrar consultores externos, pues las experiencias limitadas en el tiempo requieren de un conocimiento más específico. En tanto en cuanto la administración no va a incorporar ese conocimiento de forma estable, puede recurrir a los profesionales para optimizar sus esfuerzos. El hecho de que en Andalucía las experiencias sean en su mayoría estables posibilita que las administraciones acumulen un *know-how* que pueden después utilizar.

Gráfico 6.3. Periodicidad de las experiencias de participación



Fuente: Font y Galais (2009) y Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

### 6.2.3. Para qué se hacen las experiencias participativas

Preguntarse para qué se hace un proceso participativo es un elemento crucial para poder valorarlo. El gráfico 6.4 nos muestra una temática muy variada, aunque con fuertes contrastes entre ambas regiones. En Cataluña hay un tema claramente dominante, el urbanismo, sobre el que ha tratado la mitad de las experiencias desarrolladas. Por el contrario, en Andalucía el tema que concentra más número de experiencias participativas es el bienestar social.

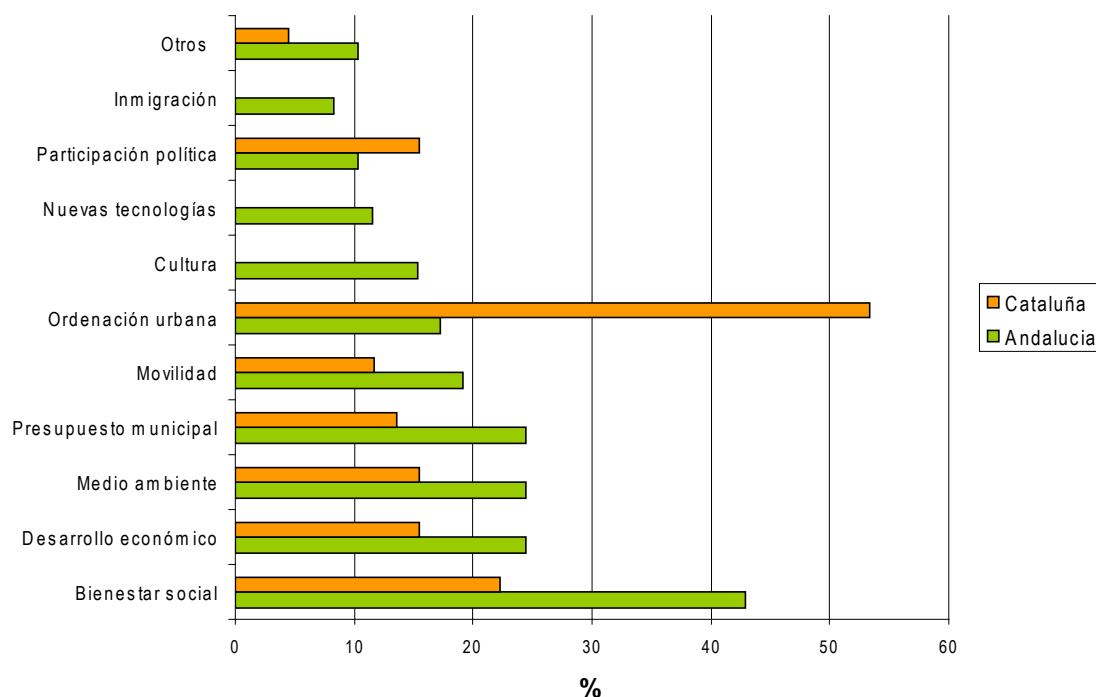
Quitando el área de urbanismo, solo hay más experiencias catalanas que andaluzas respecto al tema de participación política. El hecho de que Cataluña cuente con más experiencias en estos dos ámbitos (lo que también la distingue de la información existente para el conjunto de España)<sup>49</sup> está muy probablemente relacionado con

sus políticas regionales de participación: la introducción de un componente participativo es una condición *sine qua non* para obtener ayudas a la regeneración de barrios degradados y una de las líneas prioritarias de las ayudas a procesos locales de participación es la dirigida a experiencias que permitan desarrollar un plan local de participación. En Andalucía, en cambio, la participación se utiliza para una variedad mayor de áreas temáticas. Además del bienestar social, sobresale la organización de experiencias participativas alrededor de temas económicos del municipio, bien sea sobre el presupuesto, bien sobre el desarrollo económico. También hay un fuerte contraste en ámbitos casi ausentes de la participación en Cataluña como la cultura o la inmigración, que sí tienen cierta presencia en la realidad andaluza.

donde dominan los temas culturales y de bienestar social, con un peso mucho más limitado del urbanismo y, por lo tanto, más cercano a la realidad andaluza que a la catalana.

49 El estudio de la FEMP (2002c) muestra un escenario general

Gráfico 6.4. Finalidad temática de las experiencias de participación



Fuente: Font y Galais (2009) y Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

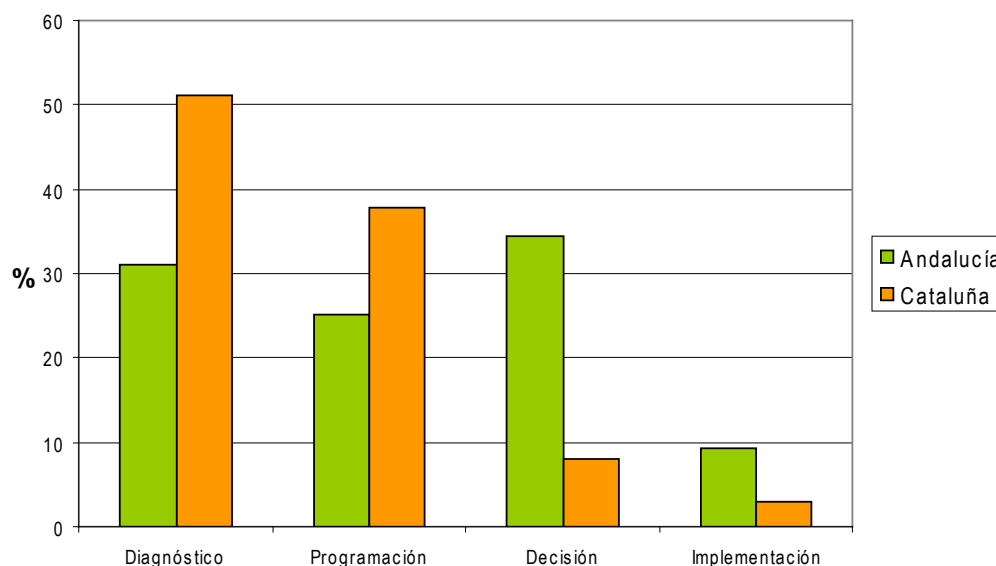
Para poder responder a la pregunta sobre la finalidad de las experiencias participativas es importante también el momento en el que la participación interviene en la elaboración de una política pública. Vincular la participación con una u otra de las etapas (el diagnóstico o delimitación de la agenda, la programación y el debate, la toma de decisiones, la implementación o ejecución de la política y su evaluación) nos dice mucho sobre la finalidad de la participación. El gráfico 6.5 muestra de nuevo diferencias significativas entre Cataluña y Andalucía, aunque ambas comparten casi la inexistencia de procesos participativos orientados a ejecutar y evaluar una política pública. En Cataluña más del 50% de las experiencias tienen como finalidad delimitar la agenda

o elaborar un diagnóstico.<sup>50</sup> En Andalucía esto es válido para el 30% de las experiencias y casi el 35% de las experiencias tienen como finalidad tomar una decisión, una etapa de las políticas públicas que es casi testimonial para las experiencias catalanas. En síntesis, ambas regiones vuelven a ofrecernos panorámicas muy distintas, con mucho mayor énfasis en los primeros momen-

<sup>50</sup> Nuevamente puede haber diferencias debidas a los procesos de recogida de datos. En este caso, es diferente una codificación elaborada por el equipo investigador que unas respuestas proporcionadas por la administración local, que pueden no haber comprendido siempre adecuadamente las categorías de respuesta de la encuesta.



Gráfico 6.5. Las experiencias participativas y las fases de elaboración de las políticas



Fuente: Font y Galais (2009) y Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

tos de la elaboración de la política en el caso catalán y más procesos relacionados con adopción de decisiones concretas en el caso andaluz.

Hay dos datos adicionales que apuntan a qué se trata de una diferencia real entre las políticas participativas de ambas regiones. En primer lugar, los procesos catalanes tienen una vocación muy mayoritaria de procesos consultivos, mientras que en Andalucía ya hemos visto en el capítulo 4 que dominan las experiencias con toma de decisiones con impacto significativo en las políticas. Por otro lado, las fases de las políticas donde se aplica la participación en Andalucía se asemejan más a la realidad toscana (Della Porta y Reiter 2009), y contrastan con ese fuerte acento en el diagnóstico característico del caso catalán.

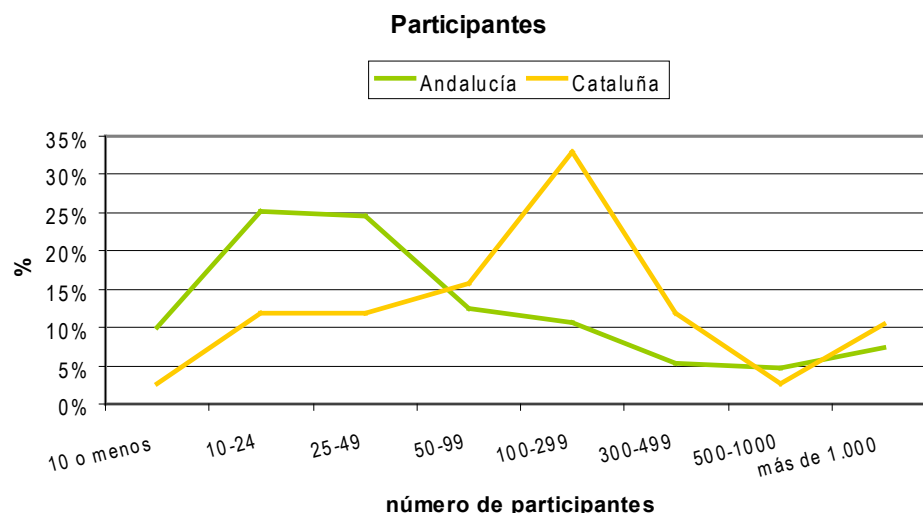
#### 6.2.4. Quién se moviliza para participar

Tal como hemos explicado en capítulos anteriores, es fundamental tener en cuenta quién ha participado en estos procesos. El número de participantes es un criterio analítico habitual, junto a la pluralidad y diversidad de actores participantes: uno u otro será más importante (véase capítulo 5) dado que el uso de distintos tipos de metodologías y lógicas movilizadoras lleva en algunos casos a tratar de maximizar el número de participantes, mientras que en otros procesos es prioritario que estos respondan a los distintos intereses a escuchar.

El número de participantes no es por lo habitual muy grande. El 75% de las experiencias andaluzas no declara más de 100 participantes, incluso el 60% cuenta

con menos de 50 participantes. En Cataluña las cifras ofrecidas son un poco mayores, pues la mitad de las experiencias declara más de 100 participantes. Son muy pocos los casos por encima de los 500 participantes en ambas regiones (gráfico 6.6).

Gráfico 6.6. Número de participantes en mecanismos locales andaluces y catalanes



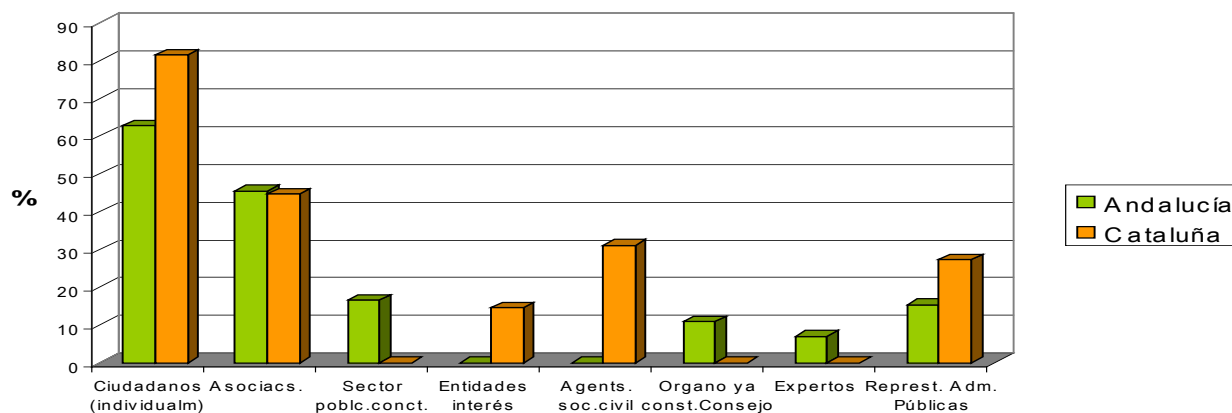
Fuente: Font y Galais (2009) y Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

¿Cuáles son los tipos de actores movilizados en los procesos andaluces y catalanes? El gráfico 6.7 nos aporta una información complementaria, pero tan fundamental como la anterior. Tanto en Cataluña como en Andalucía la mayoría de las experiencias se dirigen, más que a ningún otro actor, a la ciudadanía en general. Eso significa que con relación a la historia precedente, muy dominada por procesos dirigidos principalmente al movimiento asociativo, las experiencias participativas se han abierto en general a más participantes, a los ciudadanos a nivel individual. No obstante, casi la mitad de las experiencias en ambas regiones recoge la participación también de asociaciones, lo cual nos muestra una tendencia a organizar experiencias mixtas, en la que cabe tanto la

participación con lógica individual como la representación de intereses organizados.

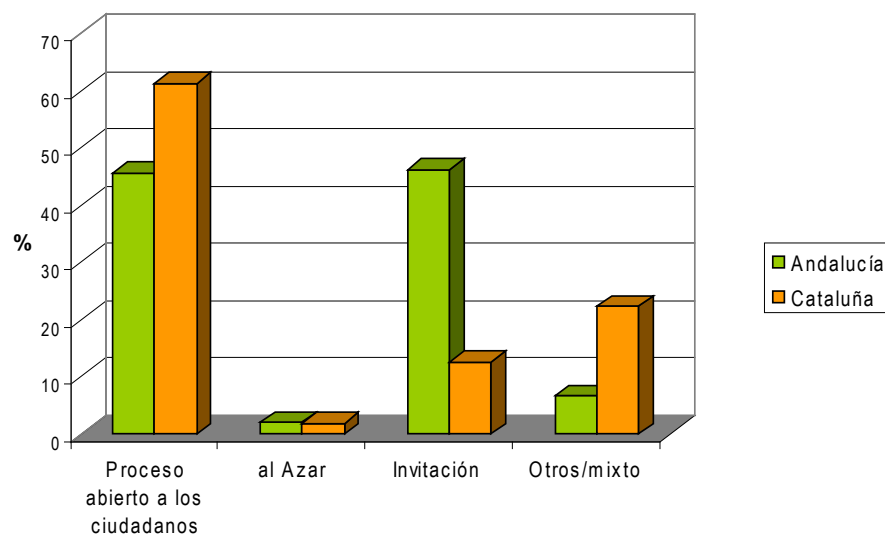
Si ambas regiones coinciden en que ciudadanos y asociaciones sean los actores principales, se diferencian también en dos aspectos. En primer lugar, en Cataluña el predominio de las experiencias que cuentan con participación a título individual es mayor, con un 80%, frente al 60% andaluz. Por otro lado, en Andalucía se ha recurrido más a la participación de algún grupo poblacional concreto (jóvenes, mujeres, etc.), mientras que en Cataluña ciudadanos y asociaciones han sido acompañados más frecuentemente por otros tipos de actores sociales (fundaciones y otros actores sociales).

Gráfico 6.7. Tipo de actores presentes en las experiencias participativas



Fuente: Font y Galais (2009) y Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Gráfico 6.8. Medio empleado para movilizar a los participantes



Fuente: Font y Galais (2009) y Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Al preguntar los objetivos de participación o el perfil ciudadano que se busca en una determinada experiencia hay que tomar con cautela los resultados. No es lo mismo plantear abiertamente la participación de las mujeres que arbitrar medidas concretas que faciliten su participación. Por eso, una de las preguntas del cuestionario se dirigía a conocer los criterios que fueron empleados en las distintas experiencias para movilizar a los participantes.

Los datos, recogidos en el gráfico 6.8, nos muestran que el principal medio de invitación es el que no existe, es decir, la concepción de un proceso abierto a todo el mundo, que no precisa de invitaciones específicas. La realización de un proceso concreto de selección de participantes es menos frecuente, aunque Andalucía y Cataluña son bastante diferentes al respecto: mientras que en la primera hay cierto equilibrio entre experiencias basadas en la invitación y abiertas a todo el mundo, en la segunda predominan los procesos que apuestan por el carácter abierto de los mismos o se emplea una inclusión de tipo mixto.

### 6.3. Comparaciones controladas: ¿por qué son distintas Cataluña y Andalucía?

La comparación entre los mecanismos participativos locales en Cataluña y Andalucía ha mostrado algunas semejanzas y bastantes diferencias. Entre las primeras hemos de destacar en primer lugar que los procesos participativos han seguido creciendo en número en estos primeros años del siglo **xxi**. En segundo lugar, la

apertura de los espacios participativos, que durante años estuvieron casi monopolizados por los representantes asociativos, al conjunto de la ciudadanía, se confirma de forma mayoritaria en ambas regiones.

Pero si las experiencias catalanas y andaluzas se parecen en muchos rasgos de modestia y “normalidad” (metodologías sencillas, pocos participantes, etcétera, muy lejos de las imágenes espectaculares de los procesos mundialmente más conocidos), y en esos indicios de expansión y de apertura a nuevos actores, también presentan muy notables diferencias entre ellas. Incluso si nos ceñimos a las diferencias más claras hemos mencionado un mínimo de cinco diferencias importantes, para las que seleccionamos un indicador en cada caso, que se recogen en la tabla 6.1. Tal como hemos apuntado en la introducción, el interrogante que nos gustaría resolver, al menos parcialmente, es si estas diferencias son debidas: a) a factores estructurales, b) a opciones políticas o c) a elementos estrictamente metodológicos relacionados con los procesos de recogida de datos. Para ello, daremos un paso más y no compararemos ya entre el conjunto de las experiencias desarrolladas en ambas regiones, sino entre realidades algo más homogéneas. Así, dado que una de las diferencias fundamentales es que el tamaño de los municipios de nuestra muestra es mayor en Cataluña, fijaremos el tamaño de municipios que nos interesan y compararemos únicamente entre las experiencias desarrolladas en poblaciones con más de 10.000 habitantes. Por otro lado, dado que la principal diferencia que han generado los dos procesos de recogida de datos es una mayor presencia de mecanismos estables en la base de datos andaluza, separaremos esa realidad que tenemos peor representada en el caso catalán y compararemos los restantes procesos que no cuentan con esa regulari-

Tabla 6.1. Comparaciones controladas: principales diferencias entre Andalucía y Cataluña, por tamaño de municipio y tipo de mecanismo

	Total		Municipios grandes		Mecanismos no estables	
	Andalucía	Cataluña	Andalucía	Cataluña	Andalucía	Cataluña
Coste mayor 6.000 €	38	79	49	74	32	82
Tema: Urbanismo	17	53	20	55	20	58
Menos 100 participantes	62	39	64	43	73	58
Participa ciudadanía individual	63	82	63	78	64	84
N	156	103	81	71	56	79

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010, y Encuesta participación local Cataluña, 2008.

dad. Así, muchas de las diferencias metodológicas y estructurales deberían reflejarse en una disminución de las diferencias cuando comparemos estas realidades más comparables, mientras que si la mayor parte de las divergencias entre ambas realidades permanece será razonable pensar que éstas se deben en buena medida a otros factores más relacionados con las preferencias y las políticas públicas de participación desarrolladas en una y otra zona.

Los municipios de menos de 10.000 habitantes han desarrollado el 55% de las experiencias andaluzas analizadas aquí, mientras que los municipios catalanes de ese tamaño sólo han impulsado el 32% de los procesos, correspondientes mayoritariamente a ciudades de mayor tamaño. Sin embargo, esa no parece ser la explicación de casi ninguna de las mayores diferencias constadas en la sección anterior: sólo en lo que respecta al coste, las diferencias entre ambas zonas se reducen significativamente (de 41 puntos a 25 puntos de diferencia en los procesos que han costado más de 6.000 euros), pero aún así las diferencias entre ambas zonas siguen siendo altas cuando comparamos lo que se ha hecho en las ciudades andaluzas de más de 10.000 habitantes y en las ciudades catalanas del mismo tamaño. En todas las demás preguntas, las diferencias entre ambas CCAA

se mantienen sin cambios importantes cuando comparamos ciudades del mismo tamaño

No podemos conocer todos los efectos que haya podido tener en nuestras muestras, el uso de dos procesos algo distintos de recogida de datos. Pero sin duda una de las consecuencias posibles es esa mayor presencia de mecanismos estables en el caso andaluz. Sin embargo, si dejamos de lado ese grupo de procesos y nos fijamos únicamente en los procesos que tienen una duración limitada en el tiempo, las diferencias con la realidad catalana se mantienen idénticas y no se reducen de forma importante en ninguno de los 4 indicadores de la tabla 6.1, por lo que la idea de que las experiencias participativas más comparables son distintas en ambas zonas en dimensiones como el coste, las temáticas o los participantes cobra mayor fuerza y verosimilitud.

Por lo tanto, si la mayor parte de las diferencias no se deben ni a razones metodológicas, ni a tamaños diferentes de ayuntamientos, es razonable pensar que al menos buena parte de las mismas son el fruto de apuestas políticas o metodológicas distintas, resultado de las trayectorias políticas locales y regionales de ambas zonas. La tabla 6.2 sintetiza las principales diferencias observadas y sus explicaciones más plausibles. Tal

Tabla 6.2. Principales diferencias entre la participación local andaluza y catalana

Característica	Diferencia	Explicación
Coste	Presupuestos bastante mayores en el caso catalán	Mayores recursos, locales o supralocales
Temática	Más urbanismo en Cataluña, más bienestar social en Andalucía	Apuesta política distinta y efecto Ley de Barrios
Fase políticas	Más diagnóstico en Cataluña, más decisión en Andalucía	Apuesta política distinta
Participantes	Mayor número de participantes en el caso catalán	Mayor tradición y recursos
Movilización	Mayor énfasis en ciudadanía individual en Cataluña	Apuesta política, quizás por mayor trayectoria

como habíamos apuntado en las hipótesis iniciales, las experiencias desarrolladas en los ayuntamientos catalanes han contado con más presupuesto y participantes que las andaluzas (incluso cuando controlamos por el tamaño de los municipios) y la apuesta por las temáticas urbanísticas y por una participación abierta al conjunto de la ciudadanía ha sido más fuerte. En contraste, las experiencias andaluzas se han centrado menos en el diagnóstico de la situación y han participado más en la toma de decisiones locales, sobre un amplio abanico de temas, entre los que el conjunto de temáticas sociales han ocupado un lugar destacado.

No parece que las diferencias puedan deberse principalmente a la distinta composición política de los ayuntamientos puesto que en ambos caso encontramos cierta mayoría de ayuntamientos con mayorías de centro izquierda, junto con presencia también de ayuntamientos gobernados por la derecha y de una pequeña minoría con gobiernos a la izquierda de los socialistas (algo más abundantes en Andalucía).<sup>51</sup> Por lo tanto, sí es muy plausible que las políticas públicas de impulso a la participación desarrolladas desde la administración autonómica

catalana (desde las subvenciones a procesos locales, hasta la Ley de Barrios) tengan algunos efectos y faciliten la labor política y organizativa de bastantes municipalidades, (y quizás aún más de las de menor tamaño) (Font y Galais 2009), aunque el debate sobre cuánta importancia explicativa tienen éstas políticas públicas de impulso a la participación, frente a otros potenciales factores que diferencian claramente a ambas regiones<sup>52</sup> seguirá siendo un tema de análisis necesario. Dicho de otro modo, ¿sería la participación municipal andaluza muy diferente si contara con unas políticas de participación intensas por parte de las administraciones supralocales? ¿Daría ello lugar a procesos que pudieran tener más presupuesto, recurrir a contrataciones externas o lograr mayor movilización? ¿Podría ello tener un coste en forma de menos procesos coorganizados con la sociedad civil o de procesos que tuvieran menos capacidad de influencia en las políticas locales? Es imposible saberlo con la información de la que disponemos en estos momentos, pero sin duda se trata de un tema importante, no sólo como pregunta de investigación, sino como tema de reflexión para los responsables políticos de poner en marcha este tipo de políticas.

51 Los ayuntamientos con mayoría de derechas son algo más abundantes en Cataluña y los gobernados por partidos a la izquierda de la socialdemocracia son algo más numerosos en Andalucía, pero las diferencias no son enormes y en ambos casos dominan ampliamente los gobiernos de centro-izquierda.

52 Puede haber muchas otras diferencias que no hemos podido analizar aquí, desde la existencia de más o menos demanda social de participación en la propia sociedad, a la existencia de organizaciones sociales más fuertes, autónomas o con mayor capacidad de movilización

## 7. Conclusiones







# 7. Conclusiones

Joan Font (CSIC) y Clemente Navarro (UPO)

**E**n estas conclusiones queremos hacer dos cosas, sintetizar las principales ideas que hemos ido exponiendo a lo largo del libro y formular algunas recomendaciones para desarrollar políticas municipales de participación. Desarrollaremos estos objetivos en tres secciones, porque el primero de ellos lo vamos a vivir en dos partes. Así, empezaremos revisando que hemos aprendido sobre cómo es la participación local en Andalucía, cuánta hay o qué indicios de calidad presenta. En la segunda parte, la síntesis adoptará otra perspectiva. Si bien a lo largo del libro hemos intentado tanto describir como explicar la realidad, esta segunda parte será la encargada de recopilar conclusiones sobre las explicaciones: ¿en qué medida las características de los contextos sociales, políticos o institucionales de los municipios dan cuenta y nos ayudan a entender la oferta de procesos participativos que estos presentan? ¿Cuánto y cómo importa cada uno de los factores? Finalmente, la tercera parte trata de discutir algunas implicaciones prácticas de las conclusiones alcanzadas: ¿qué podemos modificar en las políticas andaluzas de participación local a raíz de todo lo que hemos ido examinando a lo largo del estudio?

## 7.1. ¿Qué hemos aprendido sobre cómo es la participación local en Andalucía?

Andalucía no ha quedado al margen del proceso de difusión de mecanismos y experiencias participativas en el mundo local, que se ha dado en otras partes de España, de Europa y de otras zonas del planeta. Al contrario, hemos visto con claridad como todos los indicadores revisados a lo largo del libro apuntan a una notable extensión de estos procesos, en todos los tipos de municipios estudiados aquí (todos, menos los muy pequeños): la inmensa mayoría de los municipios que han respondido la encuesta han dicho que en los últimos años han desarrollado alguna experiencia; la mayor parte no se ha limitado a un par de experiencias puntuales sino que han puesto en marcha una cifra considerable y además hemos visto como en los últimos años ese número de experiencias ha seguido creciendo, como ha ocurrido también en otras regiones europeas (Della Porta y Reiter 2009, Font y Galais 2009).

Un diagnóstico de hace casi 10 años apuntaba ya esta tendencia en el caso catalán,<sup>53</sup> pero también señalaba una de sus principales debilidades: había una proliferación de experiencias puntuales, que no parecían guardar relación ni coherencia entre sí en un mismo municipio. Así, podía hablarse de florecimiento de experiencias participativas puntuales, pero de ausencia de políticas globales de participación en los municipios. Aunque esta situación no se haya superado plenamente, el conjunto de los resultados del estudio sí parece apuntar a que se han dado algunos pasos, al menos en el caso andaluz. Además de las experiencias participativas, ahora hay también en muchos casos un fuerte proceso de institucionalización de las mismas, que toma forma tanto de concejalías de participación (ver también Ramío y Salvador 2008, Navarro 2002), como de predominio de los mecanismos estables por encima de las consultas de tipo puntual (Navarro 2008). Sin duda, contar con una concejalía que trate el tema o incluso disponer de un plan de participación no es garantía de que exista una política municipal de participación articulada y coherente, pero son pequeños síntomas (más el segundo que el primero) de que algunos ayuntamientos ya pueden estar apostando por avanzar en esa dirección.

Está claro que son los propios municipios quiénes lideran este proceso. Sin duda existen muchas otras experiencias participativas impulsadas básicamente desde la sociedad civil que, sin contar con ningún tipo de presencia institucional pueden estar llenas de virtudes democráticas. Pero éstas no forman parte del universo en que nos hemos fijado en este libro, que era el de los procesos que contaban con algún tipo de reconocimiento municipal. En estos casos es

la propia institución local quién suele poner en marcha la experiencia, en muchos casos en solitario, pero también en bastantes en cooperación con otros actores sociales locales o con otras administraciones públicas. De hecho, en la comparación con el caso catalán, son más abundantes en Andalucía las experiencias que cuentan con un liderazgo compartido en su desarrollo, sea porque las instituciones locales andaluzas tienen más vocación cooperativa, porque tienen más necesidad material de encontrar aliados o porque les resulta más fácil encontrar otras instituciones políticamente afines con quiénes construir esas complicidades. Si a nivel social son las asociaciones locales las que realizan este papel de protagonismo compartido en el impulso de experiencias, a nivel institucional las diputaciones son el actor más activo y/o más buscado por los ayuntamientos para impulsar conjuntamente estos procesos.

Otra característica importante que Andalucía comparte con otras regiones, es lo que hemos llamado “modestia y normalidad” de la inmensa mayoría de sus experiencias locales. Frente a los resultados espectaculares de los procesos participativos más publicitados a nivel internacional, la estrategia metodológica de este estudio ha permitido constatar que, si las experiencias participativas no exigen un tipo de ciudad muy especial y pueden llegar a cualquier rincón de Andalucía, las realidades de Marbella o de Algeciras se parecen a las de Figaró o Manresa, pero no mucho a la de Porto Alegre: las experiencias habituales en Andalucía y en España trabajan con poco presupuesto, tienen un nivel modesto de participantes y aunque puedan resultar muy útiles para sus municipios, no alcanzan los resultados espectaculares de los procesos participativos más conocidos a nivel comparado.<sup>54</sup>

---

53 Nos referimos a Font y Blanco (2006), cuyo estudio original es del año 2002. El análisis de otras experiencias en el conjunto de España en los noventa pueden consultarse en Navarro (1997).

---

54 Esto no significa que los procesos españoles sean peores que los

De hecho, desde el punto de vista del coste y los recursos invertidos, la realidad andaluza es incluso más modesta que la catalana o la de Toscana (Italia): la inmensa mayoría de los procesos se desarrollan con presupuestos muy bajos (menos de 2.000 euros) y sin recurrir a la contratación de personal de apoyo externo. Sí son ricas, por el contrario, en cuanto al uso de metodologías diversas, con un predominio entre las mismas las de aplicación más sencilla (talleres, asambleas) y una menor frecuencia de aquellas que gozan de buena prensa entre los expertos, pero que exigen procesos más complejos, caros o dilatados como la IAP, las nuevas tecnologías o los jurados ciudadanos.

También es rico y variado el abanico temático tratado en este conjunto de procesos, aunque los temas relacionados con el bienestar social sean los más frecuentes. Pero aunque encontramos una agenda temática diversa, ésta contrasta claramente tanto con la realidad catalana, como con las propias competencias de los municipios andaluces. Así, los municipios pequeños son quienes más ponen el acento en los temas de bienestar social, aunque formalmente no sea una de sus competencias propias. Sin duda, las razones que subyacen a esta agenda temática parcialmente sorprendente<sup>55</sup> es uno de los temas que deberá ser abordado en el futuro.

---

de otros países, lo que no sabemos a falta de buena investigación comparada. Probablemente los procesos menos conocidos de Brasil, la India o Reino Unido no se distinguen mucho de esta "modestia y normalidad" a la que hemos aludido en el caso español.

55 Aunque sorprende por las disonancias respecto a las competencias municipales, sobre todo de los municipios pequeños, es relativamente similar a la que conocemos del conjunto de municipios españoles (FEMP 2002c).

La riqueza de esta agenda no sólo se aprecia en las temáticas, sino también en las fases de las políticas a las que se aplica, con presencia en todas ellas. Es decir, en estos procesos participativos se ha hablado de qué problemas tiene el municipio, de cómo resolverlos, se ha elegido entre propuestas concretas y, en algunos casos, se ha examinado cómo aplicarlo. Pero principalmente ha habido mucho énfasis en procesos decisionales y un importante componente también en procesos de diagnóstico. En términos absolutos la noticia parece estar en que haya menos atención a la implementación y evaluación de las políticas, pero, en perspectiva comparada, este resultado es similar al que encontramos en otras zonas y lo que más llama la atención es esa fuerte atención a la fase de toma de decisiones, que está mucho menos presente en el caso catalán. Incluso si parte de esa diferencia se debiera a razones de tipo metodológico, es un resultado coherente con lo que apuntan otros indicadores de las bases de datos catalana y andaluza y apunta a que en Andalucía se dan procesos participativos con más capacidad de influencia en la toma de decisiones, lo que cabe considerar como una virtud reseñable de los mismos.

Si nos fijamos en quienes participan este contraste entre perspectiva absoluta y relativa vuelve a producirse. Es decir, por un lado es cierto que el actor al que más a menudo se dirigen los procesos participativos andaluces es la ciudadanía en general (resultado absoluto), pero esta tendencia es algo menos pronunciada que en el caso catalán (resultado relativo). Esto implica que el segundo actor más importante, las asociaciones, siguen jugando un papel mayor al que juegan en otras zonas, y entre ellas destacan las de vecinos, las deportivas y culturales, pero también las de empresarios. Mientras que las asociaciones deportivas y culturales son las

más frecuentes en España (Morales y Mota 2006), el protagonismo que las asociaciones vecinales y empresariales tienen en los procesos participativos locales va más allá de su puro peso cuantitativo y nos muestra la fuerza de estos colectivos como actores políticos del ámbito local y el cuidado que las administraciones públicas ponen en reconocerles dicho protagonismo.

El último rasgo importante respecto a los participantes es su volumen cuantitativo reducido: hemos visto que incluso si comparamos municipios del mismo tamaño, la ratio participante/habitante es más baja en el caso andaluz que en el catalán. Este resultado puede resultar chocante, sobre todo si lo ponemos en relación con el observado previamente respecto a los contenidos del debate: en Andalucía se participa menos, incluso cuando los procesos parecen tener mayor capacidad de influencia en la realidad, que es uno de los factores que cabe esperar que más influya en el atractivo del proceso participativo. Aunque no haya expectativas de niveles de participación muy elevados en ninguno de estos procesos (que no se dan siquiera en las ciudades más emblemáticas del mundo en temas participativos), estas reducidas cifras deben ser motivo de reflexión y análisis.<sup>56</sup>

Los participantes son precisamente el primer ingrediente de los indicadores de calidad que hemos aplicado a estas experiencias: los procesos participativos andaluces quedan mejor desde este punto de vista cuando nos fijamos en su capacidad de inclusión de actores diversos, que si miramos su capacidad de movilización cuantitativa. Es decir, incorporan a actores diversos,

pero tienen menos éxito a la hora de lograr muchos participantes. El segundo criterio, la capacidad de incorporar información, deliberación y debate en los procesos, también obtiene resultados desiguales según en que nos fijemos: muchos procesos han utilizado algún tipo de metodología que permite la puesta en marcha de dinámicas deliberativas y bastantes incorporan algún tipo de información, pero son muchos menos los que garantizan que ésta sea suficientemente plural, incorporando voces ajenas al propio ayuntamiento. Finalmente, ya hemos visto también que el tercer criterio, la capacidad de influencia, es considerablemente elevado en Andalucía, aunque al incorporar algún indicador más exigente, como la realización de un acto específico de devolución del proceso participativo, la cifra de experiencias de mayor calidad vuelve a reducirse.<sup>57</sup>

En cualquier caso, quizás la conclusión más importante es que el proceso participativo perfecto no existe, y que cada experiencia obtiene mejores resultados en dimensiones diferentes. Así, aunque podría ser deseable contar con experiencias muy inclusivas, decisivas y deliberativas, la realidad andaluza apunta en la misma línea que ya ha avanzado la teoría, sugiriendo que es muy difícil, por no decir imposible, maximizar todos estos aspectos al mismo tiempo. La tabla 7.1 sintetiza los principales resultados expuestos hasta aquí.

---

56 Ver una visión general para el caso español en Navarro, Cuesta y Font (2009, capítulo 4)

---

57 En el capítulo 5 hemos visto también otras dos dimensiones de calidad basadas en los resultados (efectos en las políticas y en la ciudadanía). En todo caso, como los valores absolutos de las mismas eran muy elevados por estar basados en apreciaciones subjetivas, no los incorporamos a la discusión general de estas conclusiones.

Tabla 7.1. Principales conclusiones descriptivas del estudio

Preguntas	Principales conclusiones
¿Se ponen en marcha experiencias participativas?	Bastantes procesos; indicios de que algunos ayuntamientos empiezan a desarrollar política global de participación
¿Quién participa en ellas?	Ciudadanía en general (aunque menos que en otros sitios) y asociaciones; buena pluralidad de actores, pero pocos participantes
¿Cómo se organiza esta participación?	Impulsada por ayuntamientos, a menudo con otros actores. Presupuesto bajo y más uso de metodologías sencillas
¿Sobre qué temas versa la participación?	Agenda temática diversa (predominio bienestar social) y énfasis en aspectos decisionales
¿Qué calidad se alcanza?	3 dimensiones distintas: Inclusividad, deliberación y decisión. Es muy difícil maximizar las tres al mismo tiempo

## 7.2. La diversidad de la participación local andaluza y sus factores explicativos

Si en lo anterior hemos revisado las conclusiones sobre cómo se define mayoritariamente la participación local andaluza, en esta sección nos interesa hacer exactamente lo contrario: queremos entender no lo que la caracteriza en general, sino su diversidad interna y los factores que nos ayudan a entenderla. ¿Por qué unos ayuntamientos hacen más o mejor o en todo caso distinta participación a la que desarrollan sus vecinos?

A lo largo de este libro hemos tratado de examinar el rol que juegan muy distintos factores, pero pocos de ellos han aparecido como realmente decisivos. Así, aunque a primera vista pueda haber alguna pequeña diferencia entre lo que hacen ayuntamientos más ricos o más pobres, cuyos habitantes participan más o menos en

las elecciones, con mayores o menores tasas de inmigración, casi todas esas diferencias o bien son pequeñas o bien desaparecen cuando controlamos por otros factores.<sup>58</sup> Del conjunto de los análisis aparecen unas pocas variables que tienen un conjunto de efectos algo más destacable en el conjunto de las características participativas analizadas aquí. La tabla 7.2 sintetiza sus principales efectos.

Sin duda uno de los factores con efectos más claros y diversos es el tamaño del municipio. La participación que se hace en los grandes y en los pequeños municipios andaluces es muy distinta, en sus metodologías, contenidos o participantes, sin que ello suponga que uno de estos escenarios es mucho más favorable que el otro. Así, en el capítulo 3 hemos visto que los municipios pequeños ponen en marcha menos procesos participativos, pero en el 5 hemos comprobado que no se diferencian mucho de los municipios más grandes en cuanto al nivel de calidad de sus experiencias al considerar otros aspectos y, en particular, los relacionados al entorno institucional. Estos efectos cambiantes del tamaño son muy razonables y encajan con lo que han apuntado las investigaciones previas que hemos discutido a lo largo del libro. Así, los grandes municipios tienen tanto más necesidad como más recursos para poner en marcha estos procesos. Como ocurre a la hora de explicar la participación de cualquier ciudadano individual, constatamos que recursos y motivaciones (necesidades) son dos de los principales factores que nos ayu-

58 Por ejemplo, puede parecer que los municipios más pobres ponen en marcha más procesos permanentes, pero esta diferencia se debe más al tamaño del municipio que al mayor nivel de riqueza de sus vecinos, de manera que cuando tenemos en cuenta el factor tamaño, la riqueza deja de importar.

dan a entender la propensión a participar. Sin embargo, también sabemos que es mucho más difícil organizar la deliberación entre grupos más numerosos y que la presión social del entorno facilita más la participación en municipios pequeños, mientras que el anonimato y los costes de desplazamiento que suponen las distancias actúan como barreras participativas en las ciudades.

En definitiva, el tamaño importa, y mucho, a la hora de entender el tipo de participación que se desarrolla en cada tipo de municipios y además actúa en distintas direcciones, facilitando en unos casos y dificultando en otros la práctica de la participación. No obstante, la conclusión más importante respecto a este factor es que su influencia es muy clara respecto al número y formato que adoptan las experiencias, mientras que este efecto es menos claro respecto a la calidad de éstas: grandes y pequeños municipios participan diferente, pero ni mejor ni peor.

Hay varios factores de tipo político que también importan, aunque los efectos de cualquiera de ellos son mucho más limitados. Por ejemplo, contar con apoyo financiero de alguna institución supralocal tiene también consecuencias, sobre todo porque incrementa el nivel de los recursos disponibles. Así, estas experiencias podrán gastar más, tenderán a contratar más a menudo apoyo externo, a realizar evaluaciones más completas del proceso y a lograr mejores resultados deliberativos.

Algunos de estos mismos efectos aparecen con la existencia de procesos impulsados conjuntamente por varios socios, que también dan lugar a una mayor predisposición a contratar a personal externo, así como a hacer procesos puntuales en el tiempo y, principalmen-

te, en torno a temas de bienestar social. Pero si esa organización compartida se produce con actores de la sociedad civil, aparecen más características distintivas, como el mayor énfasis en la fase de implementación de las políticas, la mayor frecuencia de procesos centrados en temas urbanísticos o el uso de procesos de evaluación más intensos,<sup>59</sup> con lo que se confirma la idea de que los procesos con cierto componente de colaboración en su puesta en marcha desde abajo presentan características claramente diferenciales (Della Porta 2009, Font y Galais 2010).

Otra de las hipótesis centrales a comprobar en el libro era si los partidos de izquierda y derecha hacían políticas de participación muy distintas y la respuesta, aunque requiere matización, está más cerca del no que del sí. En muchos de los aspectos analizados las diferencias no existen o son mínimas y desaparecen al contemplar otros factores (el tipo de municipios donde gobiernan unos y otros). Las políticas de participación del PSOE, por ser partido mayoritario en la región, no se diferencian de la pauta central que hemos descrito a lo largo del libro. Las que existen entre el PP o IU aparecen sólo en aspectos muy puntuales, y ligadas a sus propias culturas políticas, así como en las metodologías aplicadas (donde IU apuesta más por las asambleas o la metodología IAP y el PP por las que tienen un aire

---

59 Aunque los procesos se organicen a menudo entre actores políticamente afines, el personal externo o la evaluación son características que ayudan a dotarlos de neutralidad y a dificultar un control excesivo por parte de alguno de ellos. Tal como sugieren Font y Galais (2010) esta necesidad de ser más profesionales y de rendir cuentas a los coorganizadores podría ser uno de los mecanismos que explicara porque los procesos con implicación asociativa que ellos estudian obtienen mejores resultados en calidad democrática.

más modernizante como las nuevas tecnologías o los jurados ciudadanos) o en los temas tratados (con más interés en temas de participación donde gobierna IU y por movilidad donde lo hace el PP). La propensión a desarrollar experiencias no es muy distinta entre partidos y la calidad de las experiencias desarrolladas por unos y otros no es marcadamente distinta, aunque destacan en cuanto a la deliberación los procesos desarrollados en municipios donde gobierna IU. Hay pequeñas diferencias, por tanto, pero no apuestas marcadamente diferentes, ni entre izquierda y derecha ni entre las diversas familias de la izquierda parlamentaria.

Otras hipótesis que vinculaba vida política y procesos participativos es la existencia de más procesos allí donde hubiera mayor competencia electoral, pero los análisis apuntan a que esta hipótesis no funciona para el caso andaluz, donde más bien parece ocurrir lo contrario: son los gobiernos con mayorías claras los que menos aversión parecen tener a poner en marcha estas experiencias y los que desarrollan por tanto políticas participativas más activas.

Finalmente, otros dos elementos del entorno tienen alguna influencia, pero muy puntual. En primer lugar, el hecho de ser un municipio que se inspira en un proceso desarrollado por otro ayuntamiento mejora la calidad de los procesos en sus dimensiones de deliberación e influencia. Contrariamente a lo que han sostenido Font y Galais (2010) para el caso catalán, la imitación de experiencias no tiene porque dar lugar a peores resultados, sino que en Andalucía sucede todo lo contrario. ¿Por qué esta diferencia? Aunque no sea más que una hipótesis a comprobar en el futuro, la política de ayudas del gobierno catalán puede facilitar un proceso de difusión de experiencias que responde más al ajuste con la oferta

de subvenciones que a la auténtica convicción. La idea a constatar en el futuro sería: quién hace el esfuerzo de reproducir lo que ha visto en otro municipio, sin contar con ayudas para ello, puede estar especialmente bien situado, por la posibilidad de utilizar el aprendizaje de los aciertos y los errores de la experiencia original.

En segundo lugar, si nos fijamos en la estructura organizativa e institucional del propio municipio, ésta ha manifestado tener una influencia también limitada, pero visible. Así, mientras que tener una concejalía de participación parece ser irrelevante (se hacen tantos procesos de participación y de la misma calidad con o sin ella), sí contribuye en positivo que el municipio cuente con un plan de participación. Los municipios que tienen un plan de participación ponen en marcha más procesos (incluso cuando comparamos entre municipios que sean iguales en todas sus restantes características) y además consiguen que estos sean mejores en todas las dimensiones de calidad, a excepción de la deliberación. ¿Es esto realmente un efecto del plan?, ¿podemos afirmar por tanto que si estos municipios no hubieran hecho previamente su plan de participación no habrían desarrollado sus experiencias igual? No podemos afirmarlo con rotundidad. Es posible que el contar con el plan de participación tenga un efecto real, porque facilite un clima más favorable, una estructura administrativa más receptiva, una cultura de colaboración entre departamentos municipales o que se dediquen más recursos locales a la participación. Pero tampoco podemos descartar que en realidad el plan de participación sea ya en si mismo el reflejo de eso que hemos llamado tradicionalmente “voluntad política”, que es algo que no hemos podido medir aquí. De ser así, el plan en si mismo no sería más que reflejo de una apuesta política fuerte por la participación por parte del equipo de gobierno

municipal y/o la coalición participativa local que lo haya impulsado. En este caso, el plan no sería el responsable directo de estos efectos positivos, sino que estaría re-

cogiendo las consecuencias de la mencionada voluntad política proparticipativa, que se reflejó entre otras cosas en su propia puesta en marcha como plan.

Tabla 7.2. Principales factores explicativos de la participación y efectos más destacables

Principales factores explicativos	Valor	Efectos más destacables
Tamaño del municipio	Municipios pequeños	Menos procesos Mecanismos permanentes Metodologías sencillas Más implementación Menos protagonismo asociaciones Menos movilidad, urbanismo y presupuestos
Apoyo externo	Cuentan con apoyo	Más evaluación procesos Mayor coste y contratación externa Más deliberación
Partido gobernante	IU	Más uso IAP y asambleas Más deliberación Más temas participación
	PP	Más metodologías “modernas” Más tema movilidad
Competencia electoral	Mayorías amplias	Más procesos
Impulsores	Varios organizadores	Más procesos puntuales Más contratación externa Más bienestar social
	Con sociedad civil	Más implementación Más urbanismo
Diseño institucional	Tiene Plan de Participación	Más procesos Más inclusividad, influencia y resultados
Difusión	Se inspira en otra	Más deliberación e influencia



En todo caso, y más allá de la importancia de cada variable, hemos visto que diversos tipos de factores influyen en las características de los procesos participativos y qué además lo hacen a veces en diferentes direcciones. Así, el tamaño del municipio tiene efectos tanto positivos como negativos en las energías participativas locales. De la misma manera, los factores que influyen en cada una de las dimensiones de la calidad participativa son también cambiantes. Esto implica (y lo desarrollaremos más en profundidad en la próxima sección) que no hay un “paraíso participativo” que reúna todas las condiciones para que allí la participación sea intensa, efectiva y duradera, y al contrario, tampoco un municipio pobre, grande, con muchos parados o con escasa participación electoral está condenado a convertirse en un desierto participativo. Los contextos son claramente condicionantes porque, lógicamente, debemos pensar un proceso participativo diferente si vivimos en Alcaudete, en Nerja o en Sevilla, pero eso no significa que ninguno de estos municipios carezca de las condiciones para poder poner en marcha un proceso de este tipo. De los resultados cabe indicar, más bien, que debe pensarse estratégicamente sobre qué proceso puede funcionar mejor en cada caso.

### 7.3. Recomendaciones y preguntas abiertas

Hasta aquí hemos podido conocer la incidencia de algunos factores sobre la intensidad, formas y resultados del proceso de democratización municipal que suponen las experiencias participativas. Pero, desde la perspectiva de los propios actores locales y, en particular, la de aque-

llos que cuentan con mayores posibilidades de impulsar este tipo de iniciativas, las autoridades públicas municipales, estas evidencias también ofrecen la oportunidad de aprender de lo hecho: un estudio como éste basado en todo tipo de experiencias nos permite aprender tanto de experiencias positivas, como de los errores o insuficiencias que se puedan haber cometido.

Así pues, ¿qué enseñanzas prácticas podemos derivar para orientar la estrategia en la oferta de oportunidades de participación municipal? Para ello quizás sea de utilidad resumir los hallazgos en tres preguntas, pues a cada una de ellas subyace un dilema que deben enfrentar los promotores de este tipo de experiencias; a saber: ¿cómo es mi municipio?, ¿cómo es mi política pública de participación?, ¿cómo es la política pública de participación en ámbitos supramunicipales?

Respecto a la primera, aquí hemos revisado la relación de distintos factores demográficos, sociales y económicos con la existencia, formas y resultados de las experiencias participativas. De todos ellos, el tamaño del municipio es el que ha aparecido de forma más recurrente para dar cuenta de la existencia y forma de las experiencias participativas. Ello está relacionado con el carácter fragmentado del sistema de gobierno local en Andalucía, un rasgo genérico en España o el sur de Europa, donde municipios muy pequeños y muy grandes constituyen ámbitos de democracia local. El tamaño implica, no sólo más población, sino más distancia con autoridades públicas, más complejidad en intereses y demandas, pero también posibilidades de contar con más recursos (personal y presupuesto). El tamaño supone, pues, un indicador indirecto de oportunidades y capacidades municipales respecto a la participación. Más concretamente, a la pregunta “¿cómo es mi municipio?”,

subyace el dilema entre costes participativos para la ciudadanía frente a costes de la puesta en marcha de oportunidades de participación; si se nos permite, “costes externos” y “costes internos”, respectivamente.

Podrían considerarse dos grandes orientaciones o estrategias en función del tamaño del municipio y la combinación específica de costes internos y externos que este factor implica. Así, si mi municipio es más bien pequeño (por ejemplo, menos de 20.000 habitantes), podría articular estructuras participativas estables, pero que se basen en metodologías de participación abierta, pues los ciudadanos no enfrentan los costes participativos de una ciudad mayor, ni esas estructuras implican muchos costes para el presupuesto municipal. Si se quiere, garantizar cierta estabilidad en la existencia de las experiencias, pero flexibilidad en la metodología por la que se desarrollan, que se puede adaptar según el objeto de la experiencia.

En cambio, en municipios de mayor tamaño, con mayores costes participativos para la ciudadanía y mayor diversidad de opiniones o necesidades, hemos encontrado que el uso de metodologías de carácter puntual en relación a asuntos o decisiones concretas, donde participen los más cercanos o afectados, aparece como una opción eficiente para ofrecer oportunidades de participación para distintos ámbitos de acción pública y para incentivar la participación entre aquellos más interesados, donde suele ser relevante el protagonismo de asociaciones. Si se quiere, se trataría de una “estrategia” consistente en aplicar más veces y en más ámbitos concretos metodologías específicas u organizar la participación dando mayor protagonismo a las asociaciones para reducir muchos costes de tiempo y

simplificar la representación de intereses más heterogéneos, más importantes en el ámbito urbano.

Esto es, se trata de equilibrar las ventajas e inconvenientes de cada tamaño de municipio, en términos de costes para los potenciales participantes, de costes para los promotores y de los recursos con los que pueden contar. En este sentido es importante considerar la segunda pregunta: ¿cómo es mi política pública de participación?, ¿con qué infraestructura cuento? La cuestión aquí, según las evidencias aportadas, apunta a la posibilidad de generar sinergias organizativas y economías de escalas (esto es, reducir los “costes internos”) mediante estrategias o técnicas de gestión organizativa. A este respecto, en los análisis ha aparecido de forma recurrente la importancia de los planes de participación. En buena medida éstos suponen iniciativas que tienden a generar cultura participativa en la administración municipal, coordinar la acción de distintas unidades organizativas respecto a la política pública de participación, establecen con mayor o menor claridad el alcance de los resultados que resultan de las experiencias, y quizás, la existencia de recursos humanos especializados en el desarrollo de estas iniciativas. En gran medida, esto supone la posibilidad de coordinación, transversalidad y, sobre todo, la generación de economías de escalas frente al tradicional minifundismo departamental que caracteriza a los ayuntamientos españoles. No sabemos exactamente cuál es el efecto concreto del plan, pero sí que su impacto es positivo en la calidad de los resultados y en la influencia de las iniciativas en las decisiones municipales. El plan de participación no es una panacea que garantice resultados, pero la realidad actual apunta a que los municipios que han apostado por ellos hacen más y mejor participación.

En general, esto llama la atención sobre la importancia de considerar qué infraestructura participativa existe en la propia administración municipal a la hora de desarrollar una experiencia participativa concreta. Contar con una política pública de participación que se oriente a la generación de economías de escalas pudiera ser un contexto favorecedor de la calida de las iniciativas. Sin embargo, ni el contar con un departamento propio ni con más personal adscrito al mismo parece tener un efecto tan claro: parece pues que importa más cómo usamos los recursos y que mensajes políticos y estra-

tégicos mandamos sobre la participación, que el tratar de dotarla de visibilidad por la vía de la pura institucionalización. Los educadores de calle adscritos a Juventud o a los distritos pueden ser agentes participativos tan o más dinamizadores que técnicos de participación a los que no se escuche en los restantes departamentos locales. La cuestión reside, sobre todo, en orientar y articular los esfuerzos participativos de la administración municipal de forma conjunta, respondiendo las experiencias a una política municipal de participación más que al desarrollo de iniciativas puntuales y/o independientes.

Tabla 7.3. Posibles estrategias de democratización municipal: preguntas y enseñanzas

Pregunta	Dilema	Posibles estrategias (¿Qué podría hacer?)
¿Cómo es mi municipio?	Costes participativos versus. recursos para la participación	Municipios pequeños: * Mecanismos estables * Apertura y flexibilidad metodológica (mecanismos abiertos y metodologías específicas en cada caso)
		Municipios grandes: * Diversidad iniciativas puntuales para asuntos concretos * Para públicos específicos o asociaciones * Con metodologías específicas
¿Cómo es mi política municipal de participación?	Aumentos de recursos versus técnicas de gestión política y administrativa	Aplicar técnicas de gestión orientadas a la coordinación y la generación de economías de escala (planes de participación)
¿Cómo es la política regional de participación?	Existencia versus no existencia	Cambios en capacidades y cursos de acción: Inducción institucional versus iniciativas municipales

Evidentemente, en la resolución del dilema entre costes internos y costes externos también cuenta el apoyo supramunicipal. Éste significa, sobre todo, más recursos, pero también algo más. La existencia de una política regional supone cierto proceso de “inducción institucional” en las experiencias municipales, no sólo en las capacidades de los municipios (recursos con que cuentan para desarrollar los procesos), sino en las estrategias de acción a desarrollar. Así hemos visto diferencias regionales en cuanto a recursos empleados en

las experiencias (más en Cataluña), pero también en sus objetivos (decisorios en Andalucía, más orientados al diagnóstico en Cataluña), metodologías, o en los ámbitos de política pública que abordan (política social frente a urbanismo).

Así pues, como en cualquier otro tipo de ámbito de actuación pública, la existencia de iniciativas y diseños institucionales a nivel supramunicipal incide en las capacidades y estrategias de acción municipales. La

existencia de una política o iniciativas explícitas pueden reducir los costes internos (porque se dispone de más recursos), pero también producen, porque es su objetivo, cierto proceso de “inducción institucional” entre los municipios.<sup>60</sup> En definitiva, hay que tener en cuenta si existe o no una política supralocal de participación, que puede generar muy diversos tipos de oportunidades y de riesgos para las políticas locales de participación.

Las evidencias mostradas revelan que tanto factores municipales como intergubernamentales influyen en la estrategia de democratización de los gobiernos municipales a través de experiencias de participación. Aquí hemos destacado algunas enseñanzas, y en vista de lo que han hecho los municipios, se han indicado algunas orientaciones básicas en las posibles estrategias para municipios que quieran mejorar lo hecho, para otros que quieran impulsar nuevas iniciativas, o para aquellos otros que quieran sumarse al esfuerzo de democratización que desde los mismos inicios de la democracia vienen haciendo los ayuntamientos andaluces y españoles.

Se trata de recomendaciones muy básicas que surgen de un esfuerzo cuya principal prioridad era describir una realidad todavía poco conocida. Pero esto también ha mostrado que existen aún preguntas abiertas sobre las que profundizar. Como es normal, las evidencias no sólo han permitido reducir nuestro desconocimiento

sobre algunas cuestiones, sino que al mismo tiempo lo han ampliado, incrementando el número de aquellas que están por responder. Aquí nos referiremos a cinco.

En primer lugar, parece clara la existencia de cierta regla de adecuación entre tamaño del municipio y estrategias en el diseño de las experiencias (en el cómo). Esto es, las estrategias participativas son condicionales al municipio donde se quieren desarrollar. Pero, ¿se obtienen resultados similares cuando se comparan municipios parecidos entre sí? Esta sería la forma de especificar qué aspectos concretos de cada estrategia, del cómo (metodología, temporalidad, etc.) ofrece más probabilidades de éxito (mayor calidad) en cada caso. Si se quiere, definir estrategias de trabajo más concretas en cada caso: la participación tiene que adaptarse, no existe una única receta aplicable a cualquier situación, sino que tiene necesariamente que adaptarse a los contextos y las temáticas concretas de cada caso, pero sería deseable poder contar con algunas recetas claras para algunos de los contextos más habituales (por ejemplo, ¿hay un sistema mejor que otro para hacer un proceso participativo de reforma del plan general de ordenación urbanística de un municipio de 50.000 habitantes?)

Hay también varios temas en los que hemos encontrado relaciones diferentes entre algunas de las piezas de este mapa, respecto a lo que habían detectado estudios anteriores (bastantes de ellos basados en datos catalanes). Los efectos de la competitividad electoral cambian, los de la participación electoral desaparecen, los del apoyo externo supramunicipal son más claros en Andalucía y los del color político siguen sin ser concluyentes, pero presentan algunos matices distintos. Sin duda, parte de estas diferencias puede deberse a que la relación entre estos elementos no tiene porque

---

60 Por ejemplo, la extensión de mecanismos de participación (consejos) en España a raíz de la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local (Navarro 2002) o de los “consigli di quartiere” en Italia desde su introducción en el Régimen Local de ese país (Navarro 2006). Del mismo modo, la existencia de programas de desarrollo local producen cierta homogenización en los ámbitos de actuación priorizados y en las estrategias planificadas en las iniciativas municipales al respecto (Navarro y Huete 2010).

funcionar igual en todos los entornos y CCAA, y otras diferencias pueden deberse a la distinta naturaleza de los datos utilizados. En todo caso, la única manera de avanzar hacia posibles generalizaciones que nos permitan establecer vínculos sólidos entre factores explicativos y características de los procesos participativos pasará por extender la recogida de información y el análisis a otras regiones de España y de Europa y ver cómo se comportan allí dichas relaciones, confirmando o no las hipótesis que emergen del estudio del caso andaluz.

Esto último, evidentemente, nos lleva a otra pregunta abierta, llamémosla “los efectos regionales”: ¿en qué medida la existencia y rasgos de una política (o programa) explícito de participación a nivel regional induce el número y formas que adoptan las iniciativas de los municipios? Aquí hemos visto que este factor tiene cierta influencia, pero cabe indagar de qué forma concreta y sobre qué aspectos de las experiencias. Sin duda, esto supone enfrentar el análisis de tales políticas y sus potenciales efectos, una cuestión que está más allá de los objetivos de esta investigación, pero que sí forma parte del esfuerzo comparativo más amplio en la que se enmarca. En el caso de Andalucía, además, en ausencia de una política regional ambiciosa sobre el tema, podemos encontrar abundantes esfuerzos de colaboración entre administraciones, entre las que destaca el papel muy activo de las diputaciones provinciales. Por tanto, cabe preguntarse e indagar con mayor detalle y profundidad sobre el papel que otras administraciones y niveles de gobierno juegan en la extensión, las formas y los resultados de las experiencias participativas a nivel municipal.

Otro tema recurrente en la literatura se refiere al papel que juegan distintas formaciones políticas. Nuestras evidencias han mostrado, por un lado, que este factor

es menos importante que otros de carácter contextual para explicar “quién” pone en marcha iniciativas participativas y quién no, y que en cambio sí cuenta en algún aspecto del proceso, del “cómo” se organiza la iniciativa (metodologías empleadas) y en alguna dimensión de la calidad de las experiencias (especialmente, la deliberación). De ello cabría derivar que quizás haya más adaptación al contexto que diferenciación en las orientaciones ideológicas. Pero también, que el impulso, forma y resultados de las experiencias puede depender de la existencia, si se permite, de “coaliciones participativas” entre clase política, sociedad civil y personal técnico, con cierta independencia de la orientación ideológica del gobierno municipal. Las preguntas abiertas aquí podrían ser, por ejemplo: ¿son iguales las orientaciones de los dirigentes municipales de un mismo partido en todos los municipios?, ¿en qué medida influyen las relaciones y visiones compartidas entre clase política y administración?, ¿y las existentes entre políticos locales y dirigentes asociativos? Algunas evidencias apuntan a que las orientaciones de la clase política local en general, o la puesta en marcha y carácter de las experiencias participativas, en particular, dependen de las actitudes, del carácter innovador, de dirigentes políticos y técnicos, con cierta independencia del partido (Font y Blanco 2006, Navarro y Clark 2009), o que la incertidumbre política y administrativa influyen en las pautas de responsividad y redes que articulan las autoridades municipales con la ciudadanía (Moutitzen y Svava 1991, Magnier *et al.* 2006, Navarro 2009). Se trata, pues, de indagar en mayor profundidad en el papel que juegan los partidos políticos en el ámbito local más allá de sus siglas y, en particular, en las relaciones que establecen sus miembros con los de la administración y la sociedad civil en los municipios.

Otra cuestión abierta es cómo influyen las opciones metodológicas adoptadas por las experiencias en la calidad de los procesos y las distintas dimensiones de la calidad unas con otras. ¿Cómo he de diseñar mi experiencia si quiero conseguir tal criterio de calidad (considerando el tipo de municipio en el que me encuentro)?; ¿qué relaciones existen entre los distintos criterios de calidad?; ¿en qué medida inclusividad, deliberación e influencia influyen en los resultados de las experiencias? Nuestro objetivo aquí ha sido, fundamentalmente, ofrecer una radiografía de las experiencias pero queda por desentrañar la “lógica interna” de cada experiencia, por un lado, y si ésta se ve alterada por los otros factores, como el contexto municipal, la política de participación en cada municipio o la existencia y carácter de una política regional de participación.

Se trata de preguntas abiertas que, sin duda, han de orientar los siguientes pasos de la agenda de investigación que se ha tratado de abordar en este estudio. No obstante, aquí se han ofrecido algunas ideas, instrumental operativo y hallazgos desde los que iniciar una indagación sistemática y comparativa de este asunto. Sabemos ahora mucho más sobre quién impulsa la participación local, cómo se hace y cómo influye en todo ello la diversidad municipal y con esos nuevos conocimientos han aparecido nuevos interrogantes por resolver.

# Referencias bibliográficas







# Referencias bibliográficas

Abelson, J., et al. (2003): "Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Participation Processes", *Social Science and Medicine*, 57: 239-251.

Ajángiz, R., y A. Blas (2008): *Mapa de mecanismos y experiencias de participación ciudadana en el País Vasco*, Vitoria: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Altman, D., y A. Pérez-Liñán (2002): "Assessing the Quality of democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries", *Democratization*, vol. 9, 2: 85-100.

Andrews, R., R. Cowell, J. Downe, S. Martin y D. Turner (2010): "Supporting Effective Citizenship in Local Government: Engaging Educating and Empowering Local Citizens", *Local Government Studies* 34 (4): 489-507.

Anduiza, E., y S. de Maya (2003): "La calidad en la participación: una propuesta de indicadores", *Finestra Oberta*, 43, mayo de 2003, Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Arnstein, S. (1969): "A ladder of participation in the USA", *JAIP* (35) 4: 216-224.

Avritzer, L. (2009): *A Dinâmica da Participação local no Brasil*. Documento no publicado.

Bacqué, M., H. Rey e Y. Sintomer (2005): "La démocratie participative, modèles et enjeux", en *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, M. Becqué, H. Rey e Y. Sintomer (eds.), Paris: La Découverte.

Barnes, M. (1999): "Researching Public participation", *Local Government Studies*, 25(4): 60-75.

Barnes, M., J. Newman y H. Sullivan (2007): *Power, participation and political renewal. Case studies in public participation*, Universidad de Bristol.

Beierle, T. C. (1998): *Public participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals*, Washington, DC: Resources for the Future.

Beierle, T. C., y D. M. Konisky (2000): "Values, Conflict, and Trust in Participatory Environmental Planning", *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(4): 587-602.

Birch, D. (2002): *Public Participation in Local Government. A survey of local authorities*, London: Office of the Deputy Prime Minister

Blanco, I., y R. Gomà (eds.) (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona: Ariel.

Blanco, I., R. y R. Gomà (2003): “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 26, Caracas.

Borge, R., C. Colombo e Y. Welp (2009): “Online and offline participation at the local level: a quantitative analysis of the Catalan municipalities”, *Information, Communication & Society*, 12, 6, 899-928.

Brody, S. D., D. R. Godschalk y R. J. Burby (2003): “Mandating Citizen Participation in Plan Making. Six Strategic Planning Choices”, *American Planning Association Journal*, 69(3): 245-264.

Chandler, J. A. (2008): “Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics”, *Political Studies*, 56: 355-373.

Cohen, J., y N. Uphoff (1980): “Participation’s place in development: seeking clarity though specificity”, *World development*, vol. 8: 213-235.

Colino, C., y E. del Pino (2003): *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, Madrid: Fundación Alternativas.

Colino, C., y E. del Pino (2006): “Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante política de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)”, en *Política pública y participación social*, J. Sosa (ed.), México: UNAM.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001): *La Gobernanza Europea. Un libro blanco* (en línea).

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf)

Comité de Ministros del Consejo de Europa (2001): “La participación de los ciudadanos en la vida pública local. Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e informe explicativo”, en *Document Pi i Sunyer 19*, editado por la Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i Locals en 2002, (en línea).

<http://www.pisunyer.org/publicaciones/Documents%2019.pdf>

Conley, A., y M. A. Moote (2003): “Evaluating Collaborative natural Resource Management”, *Society and Natural Resources*, 16: 371-386.

Corrochano, D. H. (2010): “¿Por qué la participación inmigrante? Isomorfismo, respuesta a la demanda e ideología en 15 regiones españolas”. Ponencia presentada al X Congreso de la Federación Española de Sociología, Pamplona.

Cumbre Europea de los Gobiernos Locales (2010): *Los gobiernos locales, protagonistas de una nueva Europa* (en línea).

[http://www.europeansummit2010.eu/documentacio\\_i\\_fitxers/documents%20de%20referencia/Doc\\_Innerarity\\_CAST\\_def.pdf](http://www.europeansummit2010.eu/documentacio_i_fitxers/documents%20de%20referencia/Doc_Innerarity_CAST_def.pdf)

Dahl, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid: Taurus.

Dahl, R. (2002): *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Della Porta, D., y H. Reiter (2009): *Gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa in Toscana*, Istituto Universitario Europeo e Regione Toscana.

Della Porta, D. (2009): “La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deli-

berativa e participativa”, *Partecipazione e conflitto*, 0. En colaboración con Bernard Gbikpi.

Denhardt, R. B. (1999): “The future of public administration”, *Public Administration and Management Journal*, vol. 4 (2), 279-292.

DETR (1998): *Enhancing public participation in Local Government —a research report*. Londres.

Díaz, L. (2007): “Criterios para la evaluación de buenas prácticas participativas”, working paper, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d’estudis autonòmics i locals y Banco de Buenas Prácticas.

Dorcey et al. (1994), citado en L. Jackson (2001): “Contemporary Public Involvement: Toward a Strategic Approach”, *Local Environment* 6(2): 135-147.

Evans, P. (2003): “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa”, *Revista CLAD*, febrero 2003, 25. (versión digital.)

Farrelly, M. (2009): “Citizen Participation and Neighbourhood Governance Analysis Democratic Practice”, *Local Governance Studies* 35 (4): 387-400.

FEMP (2001): *La participación ciudadana en los ayuntamientos* (en línea). [www.femp.es](http://www.femp.es)

FEMP (2002a): “Análisis y perspectivas de Modernización y Calidad. Estado de situación de experiencias de modernización y calidad en las corporaciones locales” (en línea). [www.femp.es](http://www.femp.es)

FEMP (2002b): “Conclusiones de las Jornadas ‘Análisis y perspectivas de modernización y calidad en la Administración local’”, celebradas en Málaga el 4 y 5 de noviembre de 2002.

FEMP (2002c): *La participación ciudadana en los Ayuntamientos*, Madrid.

FEMP (2003): “Pautas para la aplicación de las normas ISO 9000 en la Administración local”, (en línea). [www.femp.es](http://www.femp.es)

Figueras, I. T. (coord.) (2003): “Criterios par detectar buenas prácticas locales”. *Document Pi i Sunyer* 25, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d’estudis autonòmics i locals.

Font, J. (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona.: Ariel

Font, J. (coord.) (2005): *La política i la participació: polítics, partits i eleccions*, Barcelona: Ed. Mediterrània.

Font, J., e I. Blanco (2002): “Participación local. Más allá de la democracia asociativa”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, 290: 175-197.

Font, J., e I. Blanco (2003). “Òrgans de participació ciutadana i associativa de la Generalitat de Catalunya: anàlisis i propostes”, en *Informe Pi i Sunyer sobre l’administració de la Generalitat de Catalunya*, AAVV, Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

Font, J., e I. Blanco (2005): “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31: 1-17.

Font, J., e I. Blanco (2006): *Polis. La ciudad participativa*, Barcelona, Diputación de Barcelona.

Font, J., e I. Blanco (2007): “Procedural Legitimacy and Political Trust: the Case of Citizen Juries in Spain”, *European Journal of Political Research*, 46: 557-589.

Font, J., y C. Galais (2009): *Experiències de democràcia participativa a Catalunya: un mapa analític*, Barcelona: Direcció General de Participació Ciutadana, Generalitat de Catalunya.

Font, J. y C. Galais (2010): "The Qualities of Local Participation: the Explanatory Role of Ideology, External Support and Civil Society as Organiser", *International Journal of Urban and Regional Research*.

Font, J., y R. Gomà (2001): *La democràcia local: mapa de experiències participatives*, en J. Font (coord.) (2001), 61-73.

Font, J., y J. Subirats (2001): La participación pública en los procesos de Agenda 21 local", en *Ciudadanos y decisiones públicas*, J. Font (ed.), Barcelona: Ariel.

Franklin, A. L., y C. Ebdon (2005): "Are we All Touching the Same Camel?: Exploring a Model of Participation in Budgeting", *The American Review of Public Administration*, 35(2): 168-185.

Fundació Pi i Sunyer (2009): *Panel de polítiques públiques locals, participació*, Barcelona.

Fung, A. (2001): "Accountable autonomy: toward empowered deliberation in Chicago schools and policing", *Politics & Society*, 73-103.

Fung, A., y E. O. Wright (2001): "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Democracy", *Politics and Society*, 29(1): 5-41.

Ganuzo, E., y E. Moyano (2009): "Los consejos locales de participación ciudadana en la provincia de Córdoba" (en línea). <http://hdl.handle.net/10261/14382>

Ganuzo, E. (2010): "Espagne: les origines des budgets participatifs", en *La démocratie participative inachevée*,

M. H. Bacqué e Y. Sintomer (eds.), Paris: Editions Yves Michel.

García, P., et al. (2009): "Los presupuestos participativos y el fortalecimiento comunitario". Actas del XI Congreso Nacional de Psicología Social. Sociedad, Trabajo y Medio Ambiente. Congreso Nacional de Psicología Social. Universitat Rovira i Virgili.

Grille, R. G., y M. G. Remy (2009): "Building Democracy with Equality: The Participatory Experience in the Rural Province of Anta, Cusco, Peru", *IDS Bulletin-Institute of Development Studies*, 40 (6): 22-30.

Held, D. (1992): *Modelos de democracia*, Madrid: Alianza.

Hendriks, F., y P. Tops (1999): "Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany", *Public Administration*, 77 (1): 133-153.

Hyland, J. L. (1995): *Democratic theory*, Manchester: Manchester University Press.

Irvin, R. A., y J. Stanbury (2004): "Citizen Participation in Decision Making; Is It Worth the Effort?", *Public Administration Review*, 64(1): 55-65.

Klages, H. (2002): "Voluntary civic engagement in the local community", *German Journal of Urban Studies*, vol. 41 (2).

Levine, D. H., y J. E. Molina (2007): "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, 45: 17-46.

Lipset, S. M. (1959): "Some social requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *The American Political Science Review*, vol. 53, (1), marzo de 1959: 69-105.

Löfgren, K., y T. Ringholm (2009): "Introduction: New Network Modes of Nordic Local Governance", *Local Government Studies* 34 (5): 505-514.

López-Aranguren, E. (2006): "La coherencia en el papel que los ciudadanos asignan al ayuntamiento en el sistema de relaciones intergubernamentales", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 114: 211-224.

Magnier, A., C. Navarro y G. Russo (2006): "Urban Systems as Growth Machines? Mayors' Governing Networks against Global Indeterminacy", en *The European Mayor*, H. Back, H. Heinelt y A. Magnier (eds.), Weisbaden: Vs Verlag für Sozialwissenschaften.

Manin, B. (1987): "On legitimacy and political deliberation", *Political Theory*, vol. 15, 3: 338-368.

Martí, J., y O. Rebollo (2006): "Participació ciutadana d'iniciativa municipal a la província de Barcelona. Sistemes i processos", Observatori Local de la Democràcia Participativa del municipis de la província de Barcelona (en línea). <http://www.oldp-barcelona.net/estudi.php> (consultada el 16 junio de 2010)

Martínez, C. (2010): "Estrategias de recogida de datos sobre procesos participativos con muestras y universos grandes: alternativas y problemas de comparabilidad", IPP (CSIC), documento no publicado.

Mansbridge, J. (1983): *Beyond adversary democracy*, Chicago: Chicago University Press.

Milner, S. (2003): "Urban governance and local democracy in France", Conferencia Anual de la Political Studies Association, abril de 2003 (en línea). [www.psa.ac.uk/cps](http://www.psa.ac.uk/cps)

Mitchell, B. (2002): *Resource and environmental management*. Essex, Inglaterra: Longman, Pearson Education Limited.

Montero, J. R., J. Font y M. Torcal (eds.) (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación política en España*, Madrid: CIS

Montesinos, V., e I. Brusca (2009): "Towards Performance, Quality and Environmental Management in Local Government: the Case of Spain", *Local Government Studies*, 35 (2): 197-216.

Morales, L., y F. Mota (2006): "El asociacionismo en España", en *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (eds.), Madrid: CIS.

Morales, J. R. (2009): "Espacios de participación ciudadana: los presupuestos participativos de Sevilla y derivas educativas", *Investigación en la Escuela*, 68: 85-100.

Mota, F. (1998): "Cultura política y opinión pública en las Comunidades Autónomas: un examen del sistema político autonómico en España 1984-1996. Working Paper 153", Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Mouritzen, P. E., y J. H. Svava (2002): *Leadership at the Apex*, Pittsburgh: University of Pittsburg Press.

Navarro, C. J. (1997): "Oportunidades para la democratización en los municipios españoles", *Revista Internacional de Sociología*, 17, 65-81.

Navarro, C. J. (1999a): *El sesgo participativo. Innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*, Córdoba: IESA-CSIC.

Navarro, C. J. (1999b): *El sesgo participativo*, Madrid: Ediciones del CSIC.

Navarro, C. J. (2002): *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación*

ciudadana en los municipios españoles (1979-1993), Valencia: Tirant lo Blanch.

Navarro, C. J. (2006): "Participatory democracy and political opportunism: municipal experience in Italy and Spain (1960-93)", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(4), 819-838.

Navarro, C. J. (2008): "La naturaleza y rendimientos del puente democrático participativo", *Inguruak*, 45: 23-40.

Navarro, C. J. (2009): "Local Political Opportunity Structures as Action Arena For Mayors. A 'Mediating Filter' Between Local Groups And Local Political Leaders", en *Local Political Leadership in Europe*, P. Delwit, J.-B. Pilet, H. Reynaert, K. Steyvers (eds.), Brujas: Vaden Broele.

Navarro, C. J. (2010): "Planificación estratégica y participación", en *Metodología de la Planificación Estratégica*, AA.VV., Dirección General Gobierno Local-Junta de Andalucía (en prensa).

Navarro, C. J., y T. N. Clark (2009): "Culturas políticas locales. Alcaldes y nueva cultura política en perspectiva comparada", *Revista de Ciencias Política*, 3: 799-813.

Navarro, C. J., M. Cuesta, y J. Font (2009): *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*, Madrid: CIS.

Navarro, C. J., y M. A. Huete (2006): "La lógica de la colaboración municipal", working paper, Observatorio del Mundo Local.

Navarro, C. J., y M. Huete (2010): "El análisis de la lógica del desarrollo territorial", *Revista de Estudios Regionales* (en prensa).

Navarro, C. J., y M. A. Ramírez (2005): "Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales", *Revista de Estudios Políticos*, 128: 161-177.

OCDE (2001): *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, París.

OCDE (2002): *Open Government, fostering dialogue with civil society*, París.

Ostrom, E., y T. K. Ahn (2003): "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva", *Revista Mexicana de Sociología*, LXV (1).

Parés, M. (coord.) (2009): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

Parés, M., C. Castellà y L. Jorba (2007): "Alguns criteris i recomanacions per millorar la qualitat dels processos participatius". *Innovació Democràtica* 2 (2007): 29-40.

Peart, M., y J. Ramos (2007): "Comparative project on local e-democracy initiatives in Europe and North America", artículo propuesto al programa *Toward Electronic Democracy (TED)* (en línea). <http://edc.unige.ch/edcadmin/images/ESF%20-%20Local%20E-Democracy.pdf> (consultada el 9 de septiembre de 2010)

Peters, G., y V. Wright (2001): "Políticas públicas y administración: lo viejo y lo nuevo" en *Nuevo Manual de Ciencia Política*, eds. R. Goodin y H.-D. Klingemann, Istmo.

Petts, J. (2001): "Evaluating the Effectiveness of Deliberative Process: Waste Management Case-studies", *Journal of Environmental Planning and Management*, 44(2): 207-226.



- Pimber, M.P., y J. N. Pretty (1994): "Participation, people and the management of national parks and protected areas: Past failures and future promise", en *Whose Eden? An overview of community approaches to wildlife management. A report to the Overseas Development Administration of the British Government*, United Nations Research Institute for Social Development, IIED, WWF, mimeografía.
- Pindado, F. (1999): *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*, Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Pollit, C., y G. Bouckaert (2000): *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, R. (1993): *Making democracy work*, Princeton: Princeton University Press.
- Ramió, C., y M. Salvador (2008): *El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals*, Diputació de Barcelona.
- Rhodes, R (1997): *Understanding governance*, Londres: Open University Press.
- Rodríguez, G., y R. Ajangiz (2007): "Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada", *Revista Española de Ciencia Política*, 17: 181-197.
- Rosener, J. B. (1978): "Citizen participation: Can We Measure its Effectiveness?", *Public Administration Review*, 38(5): 457-463.
- Rowe, G., y L. Frewer (2004): "Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda", *Science, Technology and Human Values*, 29(4): 512-556.
- Rowe, G., y L. Frewer (2005): "A Typology of Public Engagement Mechanisms", *Science, Technology and Human Values*, 30(2): 251-290.
- Sánchez, J. (2000): *Participació ciutadana i govern local: els Consells ciutadans*, Editorial Mediterrània, Barcelona.
- Schattan, V. (2006): "Democratization of Brazilian Health Councils: The Paradox of Bringing the Other Side into the Tent", *International Journal of Urban and Regional Research*, 30: 656 – 671.
- Schneider, C. (2007): "La participación ciudadana en el Gobierno de Buenos Aires (1996–2004): el contexto político como explicación", Documento CIDOB América Latina, Barcelona, (en línea). [http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos\\_cidob/america\\_latina/num\\_21\\_la\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_el\\_gobierno\\_de\\_buenos\\_aires\\_1996\\_2004\\_el\\_contexto\\_politico\\_como\\_explicacion](http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos_cidob/america_latina/num_21_la_participacion_ciudadana_en_el_gobierno_de_buenos_aires_1996_2004_el_contexto_politico_como_explicacion) (consultada el 19 de agosto de 2010).
- Scott, B., C. Weissner y K. Sexton (2005): "Stakeholder Participation in Voluntary Environmental Agreements: Analysis of 10 Project XL case Studies", *Science, Technology and Human Values*, 30: 223-250.
- Sintomer, Y., C. Herzberg y A. Röcke (2008): "Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges", *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, 1: 164-178.
- Subirats, J., et al. (2001): *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Subirats, J. (2004): "Nuevos modelos y enfoques de la participación ciudadana. Tendencias actuales de partici-

pación ciudadana en la planificación y la gestión municipal”, Barcelona: Escuela de Gestión Pública.

Torcal, M., y J. R. Montero (eds.) (2006): *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*. Londres: Routledge.

Torfig, J. (2005): “Governance network theory: towards a second generation”, *European Political Science* 4: 305-315.

Vallès, J. M. (2000): *Introducción a la Ciencia Política*, Barcelona: Ariel.

Velasco, J. C. (2006): “Deliberación y calidad de la democracia”, *Claves de razón práctica*, 167: 36-43.

Verba, S., y N. H. Nie (1976): *Participation in America*, Nueva York: Harper and Row Publishers.

Verba, S., K. L. Schlozman y H. E. Brady (1995): *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Verge, T. (2007): “Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PP, el PSOE e IU”, *Revista Española de Ciencia Política*, 17: 155-177.

Walliser, A. (2003) *Participación y ciudad*, Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.

Warren, M. (2009): “Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory”, en *Activating the Citizen. Dilemmas of Participation in Europe and Canada*, eds. J. DeBardeleben y J. H. Pammett, Londres: Palgrave McMillan.

Webler, T. (1995): “‘Right’ discourse in citizen participation. An evaluative yardstick”, en *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for*

*Environmental Discourse*, O. Renn, T. Webler y P. Wiedemann (eds.), Dordrecht: Kluwer Academic.

Webler, T., y S. Tuller (2000): “Fairness and competence in Citizen Participation. Theoretical Reflections from a case Study”, *Administration and Society*, 32(5): 566-595.



# Anexos





# Anexo 1: Diseño de la muestra

## Tamaño y distribución de la muestra municipal

Partiendo del universo de los 770 municipios andaluces, se diseñó una muestra a nivel regional, representativa de los municipios de más de 1.000 habitantes, formada por **400 municipios**. A todos ellos se les envió el cuestionario electrónico así como las cartas y los sucesivos avisos de seguimiento.

### Diseño de la muestra

Número de habitantes	Distribución de los municipios andaluces (2008)		Distribución de la muestra	
	N	%	N	%
Menos de 1.000 hab.	195	25,3	-	-
De 1.000 a 5.000 hab.	316	41,0	176	44,0
De 5.000 a 10.000 hab.	108	14,0	73	18,25
De 10.000 a 20.000 hab.	73	9,5	73	18,25
De 20.000 a 50.000 hab.	49	6,4	49	12,25
Mas de 50.000 habitantes	29	3,8	29	7,25
TOTAL	770	100	400	100

## Criterios de estratificación

El primer criterio de estratificación fue el tamaño del municipio. Ya que el objetivo del estudio era la búsqueda de experiencias con cierto grado de formalización y los municipios de menos de 1.000 habitantes utilizan procedimientos participativos más informales, se determinó no incluir en la muestra ni enviar cuestionarios a los 195 municipios de menos de mil habitantes. Por el contrario, se primó en la muestra los municipios de mayor tamaño incluyéndose a todos los de más de 10.000 habitantes (151), ya que es más probable que existan experiencias de participación en este tipo de población, son menos en número (lo que facilita envíos y seguimiento) y por tanto el esfuerzo resulta más eficiente. De esta manera, y dada la existencia de muchos más municipios de tamaño reducido, podíamos obtener una muestra equilibrada con presencia relativamente similar de municipios más y menos grandes.

El segundo criterio de distribución de la muestra han sido las ocho provincias andaluzas. En la muestra estaban representadas proporcionalmente según el número total de municipios de cada provincia y según el peso que representaban los municipios de entre 1.000 y 10.000 habitantes en cada provincia.

Distribución de la muestra por provincia y tamaño de hábitat

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	
Municipios de									TOTAL
– de 1.000 hab.									
1.000-5.000	17	5	20	40	18	29	27	20	176
5.000-10.000	5	7	10	12	5	10	4	20	73
+ de 10.000 hab.	12	22	14	20	13	15	19	36	151
TOTAL muestra	34	34	44	72	36	54	50	76	400

### Error muestral

Considerando la unidad de análisis “municipio”, con un tamaño de muestra real efectiva de 120 entrevistas, el error muestral para los datos totales es de alrededor del  $\pm 10\%$  (supuesto de máxima variabilidad, 95,5% de confianza).

El error muestral para la unidad de análisis “experiencia participativa” no parece adecuado estimarlo con criterios puramente estadísticos de muestreo aleatorio simple. Se ha constatado su dispersión tanto por tamaño de hábitat y provincia, como su diversidad en cuanto a objetivos, diseño, área de actuación, etc.

### Cuestionarios obtenidos

Se han obtenido un total de **120 respuestas válidas**, un 30% de la muestra inicialmente diseñada de los 400 municipios, lo que se encuentra en la línea con lo esperado para los estudios por Internet y algo por encima de las previsiones iniciales del equipo investigador.

La distribución de entrevistas obtenidas por provincia y tamaño de hábitat ha sido la siguiente:

## Distribución de la muestra y tasa de respuesta, por provincia y tamaño de hábitat

Provincia	Muestra inicial diseñada (A)	(%)	Muestra obtenida (B)	(%)	Tasa de respuesta (B/A %)
Almería	34	8,5	7	6	20
Cádiz	34	8,5	12	10	35
Córdoba	44	11	24	20	55
Granada	72	18	17	14	24
Huelva	36	9	7	6	19
Jaén	54	13,5	16	13	30
Málaga	50	12,5	15	13	30
Sevilla	76	19	22	18	29
TOTAL	400 entrev.	100	120 entrev.	100	30
Tamaño Hábitat:					
1.000-5.000 h.	176	44	41	34	23
5.000-10.000	73	18,25	25	20	34
10.000-20.000	73	18,25	18	15	25
20.000-50.000	49	12,25	23	20	47
+ 50.000 hab.	29	7,25	13	11	45
TOTAL	400 entrev.	100	120 entrev.	100	30

Como se detalla en el cuadro adjunto, se han obtenido respuestas de todas las provincias y estratos según tamaño de hábitat; con una tasa de respuesta ligeramente superior en los municipios pertenecientes a la provincia de Córdoba, así como en los municipios de mayor tamaño (más de 20.000 habitantes).

# Anexo 2: Cuestionario

## Introducción

Buenos días/tardes. El Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) realiza un estudio sobre experiencias de participación local en Andalucía, por este motivo, nos hemos puesto en contacto con su Ayuntamiento y solicitamos su colaboración. NOS GUSTARIA CONTACTAR CON LA PERSONA PRINCIPAL RESPONSABLE DE LAS ACTIVIDADES DE PARTICIPACION LOCAL, por favor, podría hacerle llegar (o reenviarle) este cuestionario para que pueda cumplimentarlo. Muchas gracias.

(A la PERSONA ENCARGADA)

El CSIC realiza una encuesta en diferentes municipios de Andalucía y el suyo ha sido seleccionado al azar para la muestra. Nos gustaría hacerle algunas preguntas sobre la participación en su localidad. No necesita mucho tiempo para responder y contar con toda la información y opiniones es muy importante para la utilidad de las conclusiones. Si lo desea, podemos hacerle llegar una copia de las mismas una vez terminado. Sus respuestas serán tratadas de manera confidencial y se agregarán al resto de cuestionarios recibidos. Agradecemos de antemano su colaboración.

### 1. Para empezar, podría indicarnos, ¿en su ayuntamiento existe una concejalía de participación?

- ☐ 1. Sí, hay una concejalía de participación.
- ☐ 2. No, otra concejalía se encarga de estos y otros asuntos.
- ☐ 3. No hay concejalía de participación.

### 2. ¿Cuántas personas hay en su ayuntamiento dedicadas a los temas de participación, con dedicación completa?, ¿y a tiempo parcial o llevando otros temas?

Por favor, introduzca el número

1. Personas con dedicación completa
2. Personas con dedicación a tiempo parcial

### 3. En concreto, ¿qué puesto ocupa usted en el Ayuntamiento?, ¿cuál es su principal tarea? Por favor describanos su cargo y trabajo

### 4. ¿Existe algún plan que coordine las actuaciones municipales en temas de participación?

- ☐ 1. Sí
- ☐ 2. No

Ahora nos gustaría hacerle algunas preguntas sobre experiencias de participación en su municipio.

En este estudio, entendemos por experiencia de participación: "la actividad que pretende que la ciudadanía influya en el debate o en la toma de decisiones sobre temas locales. Por ejemplo, una asamblea para discutir cómo urbanizar una calle es experiencia de participación. Por el contrario, que la gente asista a una fiesta popular o las subvenciones a asociaciones no formarían parte de esta definición, porque no se está debatiendo ni proponiendo soluciones."

**\* 5. Por favor, indíquenos, desde el año 2003 a la actualidad, ¿se ha realizado en su localidad alguna experiencia de participación ciudadana que haya contado con la colaboración del Ayuntamiento, aunque fuera iniciada por algún colectivo local?**

- ☐ 1. Sí  
☐ 2. No

**\* 6. Aproximadamente, ¿cuántas experiencias participativas de este tipo se han desarrollado en su localidad durante los últimos años (desde 2003)?**

- ☐ - 1  
☐ - 2  
☐ - 3  
☐ - 4  
☐ - 5  
☐ - 6 ó más

#### Dos experiencias

**7 b) (Si dos o mas experiencias)**

**¿Podría indicarnos el nombre de DOS experiencias participativas realizadas en su municipio?**

**Las que considere mas significativas, y si es posible diferentes entre sí.**

1   
2

#### Primera experiencia

Ahora, nos gustaría conocer las características de este/estos procesos de participación de su localidad.

Empecemos por la 1ª experiencia

**\* 8. Centrándonos en esta experiencia, ¿nos podría decir sobre qué tema/s trataba el proceso de participación ciudadana?**

**Señale un mínimo de 1 y máximo de 3 temas de la siguiente lista.**

- ☐ 1. Ordenación urbana
- ☐ 2. Presupuesto municipal
- ☐ 3. Desarrollo económico (economía, turismo, trabajo)
- ☐ 4. Movilidad (e infraestructuras)
- ☐ 5. Bienestar social (educación, igualdad, servicios sociales, santidad)
- ☐ 6. Participación política
- ☐ 7. Medio ambiente
- ☐ 8. Inmigración, interculturalidad , racismo
- ☐ 9. Cultura (museos, exposiciones ...)
- ☐ 10 Nuevas tecnologías, información y comunicación
- ☐ 11. Otro tema, ¿cuál?

**9. En una escala de 0 a 10 donde 10 significa que "mejorar los servicios que se prestan a la ciudadanía" era el objetivo prioritario de la experiencia y 0 significa que ese objetivo no era en absoluto prioritario, valore ¿en qué lugar de la escala situaría esta experiencia?**

**MEJORAR LOS SERVICIOS QUE SE PRESTAN A LA CIUDADANIA**

0 No era en absoluto objetivo de la experiencia

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10 Era el objetivo prioritario de la experiencia



**10. Y en una escala similar, donde 10 significa que "hacer participar a la ciudadanía en las decisiones del gobierno municipal" era el objetivo prioritario de la experiencia y 0 significa que ese objetivo no era en absoluto prioritario, valore ¿en qué lugar de la escala situaría esta experiencia?**

**HACER PARTICIPAR A LA CIUDADANIA EN LAS DECISIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

☐ 0 No era en absoluto objetivo de la experiencia      ☐ 1   ☐ 2   ☐ 3   ☐ 4   ☐ 5   ☐ 6   ☐ 7   ☐ 8   ☐ 9   ☐ 10 Era el objetivo prioritario de la experiencia

**11. Dígame por favor, ¿en qué año comenzó la experiencia?**

Por favor, anote el   
año con 4 cifras

**12. Por su duración o permanencia en el tiempo, clasificaría esta experiencia participativa como: .....**

**Por favor, señale una sola opción**

- ☐ 1. Experiencia puntual
- ☐ 2. Proceso largo (de semanas o meses) pero limitado en el tiempo
- ☐ 3. Mecanismo estable (permanente)

**13. Este mecanismo estable ¿sigue funcionando en la actualidad?**

**NOTA: Por favor, conteste a las preguntas que figuran mas adelante del cuestionario referidas a las características del proceso (nº de participantes, presupuesto, etc) pensando solamente en el "ultimo año" en que se aplicó este mecanismo**

- ☐ SI
- ☐ NO

**14. En concreto, ¿en cuál o cuáles de los siguientes aspectos se aplicó el mecanismo participativo?**

**-Señale tantas como corresponda-**

- ☐ a. Se preguntó a los/as participantes sobre la situación actual (diagnóstico)
- ☐ b. Los/as participantes dieron soluciones a la situación o a un problema dado (programación)
- ☐ c. Los/as participantes hicieron propuestas concretas de qué decisiones se deberían adoptar (decisión)
- ☐ d. Los/as participantes llevaron a cabo sus propias resoluciones, gestionando los recursos municipales o invirtiendo sus propios recursos, Por ejemplo: plantar árboles (implementación)
- ☐ e. Los/as participantes evaluaron cómo había funcionado alguna política municipal (evaluación)

**\* 15. ¿Quién propuso o impulsó la aplicación de este mecanismo de participación?**

**Puede marcar hasta un máximo de 2.**

- ☐ 1. Un ciudadano/a o colectivo de ciudadanos
- ☐ 2. Una o varias asociaciones
- ☐ 3. Un consejo consultivo ya existente
- ☐ 4. Una empresa o colectivo de empresarios
- ☐ 5. El gobierno o la administración municipal
- ☐ 6. La oposición al gobierno municipal
- ☐ 7. Una administración supramunicipal (Diputación, Junta, Ministerio)
- ☐ 8. No sabe
- ☐ 9. Otro agente promotor: indicar ¿cuál?

**16. Principalmente, ¿a quién estaba dirigido el proceso?**

**Señale las que correspondan**

- ☐ 1. A la ciudadanía en general
- ☐ 2. A un sector concreto de la población (por ejemplo: mujeres, inmigrantes, comerciantes ...)
- ☐ 3. A asociaciones o colectivos y a sus miembros
- ☐ 4. A un órgano de participación constituido previamente a la experiencia (consejos, etc.)
- ☐ 5. A personas con una opinión especialmente valiosa (expertos/as, líderes de opinión)

**17. ¿Cómo se seleccionó a los participantes?**

- ☐ 1. No se seleccionaron, el proceso fue abierto a toda la ciudadanía
- ☐ 2. Al azar
- ☐ 3. Por invitación: Se contactó directamente con personas o asociaciones para pedirles su participación.
- ☐ 4. Otro proceso de selección, ¿Cuál?

**18. Aproximadamente, ¿cuántas personas participaron en el proceso, sin contar con técnicos y dinamizadores?**

**(Si el proceso duró mas de un año, por favor conteste pensando solo en el ultimo año)**

- ☐ 1. 10 personas o menos
- ☐ 2. Entre 10 y 24 personas
- ☐ 3. Entre 25 y 49 personas
- ☐ 4. Entre 50 y 99 personas
- ☐ 5. Entre 100 y 299 personas
- ☐ 6. Entre 300 y 499 personas
- ☐ 7. Entre 500 y 1.000 personas
- ☐ 8. Más de 1.000 participantes
- ☐ 9. Si sabe el número exacto de participantes. Anote ¿cuántas personas participaron?

**19. Además de las personas a título individual ¿Participó algún tipo de las siguientes asociaciones o entidades en el proceso?**

**Marque todas las que tomaron parte en el proceso**

- ☐ 1. Consejo consultivo ya existente
- ☐ 2. Sindicato (obreros o agricultores)
- ☐ 3. Fundación ó ONG
- ☐ 4. Asociación vecinal o cívica
- ☐ 5. Asociación religiosa
- ☐ 6. Asociación deportiva, recreativa o cultural
- ☐ 7. Asociación de empresarios, comerciantes o colectivo profesionales/s
- ☐ 8. Asociación de servicios de bienestar (discapacidad, dependientes, enfermos, emigrantes, excluidos)
- ☐ 9. Otro tipo de asociación
- ☐ 10 No, ninguna

**20. Además del ayuntamiento, ¿en este proceso participativo han intervenido otras administraciones u organismos públicos?**

- ☐ 1. Si
- ☐ 2. No
- ☐ 3. No sabe

**21. Por favor, indique qué institución/es participaron y qué tarea/s desarrollaron cada una de ellas.**

**Puede Ud. señalar tantas tareas por institución como corresponda al caso.**

	1. Iniciativa/promoción de la experiencia	2. Financiación	3. Asesoramiento, apoyo técnico	4. Intervención como otro participante más
a. Mancomunidad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Diputación Provincial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Junta de Andalucía	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Administración del Estado. Ministerio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Unión Europea o otros organismos supranacionales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Organismos autónomos o Empresas públicas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Otro/s Ayuntamientos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**\* 22. ¿Se realizó algún tipo de difusión de la convocatoria en medios de comunicación formales o informales?**

- ☐ 1. Si
- ☐ 2. No
- ☐ 3. No sabe

**23. ¿Qué medios se utilizaron para hacer esta difusión?**

**Marque todos los que se utilizaron en esta ocasión.**

- ☐ 1. radio local
- ☐ 2. prensa local
- ☐ 3. televisión local
- ☐ 4. cartas personales
- ☐ 5. cartelería, folletos, etc.
- ☐ 6. información a las asociaciones
- ☐ 7. información en la página web del ayuntamiento
- ☐ 8. mail, sms, redes sociales
- ☐ 9. megafonía
- ☐ 10. otros medios ¿cuál?

**\* 24. ¿Se inspiraba esta experiencia en alguna otra realizada con anterioridad en este u otro municipio?**

- ☐ 1. Sí
- ☐ 2. No
- ☐ 3. No sabe

**25. ¿En cuál? ¿podría por favor anotar el nombre de la experiencia y el municipio en que tuvo lugar?**

1. Nombre de la experiencia

2. Municipio

**\* 26. Durante el proceso participativo, ¿cuál/cuales de las siguientes metodologías se utilizaron?**

**Por favor, marque todas las herramientas con las que se trabajó.**

- ☐ a. Grupos de discusión
- ☐ b. Consulta o referéndum
- ☐ c. Talleres participativos
- ☐ d. Jornadas
- ☐ e. Pleno o asamblea abierta
- ☐ f. Jurado ciudadano
- ☐ g. Diagnóstico participativo
- ☐ h. Brainstorming (tormenta de ideas)
- ☐ i. Nuevas tecnologías (forum on-line, votación por internet ...)
- ☐ j. Investigación - Acción - Participación
- ☐ k. Cuestionario estructurado
- ☐ l. Entrevistas individuales
- ☐ m. Otra, ¿cuál?

**27. ¿Se contó con una consultoría o empresa como apoyo a esta experiencia?**

- ☐ 1. Sí
- ☐ 2. No

**\* 28. Antes o durante el proceso, ¿se facilitó a los/as participantes algún tipo de información?**

- ☐ 1. Sí
- ☐ 2. No
- ☐ 3. No sabe



## 29. ¿Qué tipo de información se les facilitó?

### Marque las que corresponda

- ☐ 1. Una pequeña introducción, no técnica porque interesaban sus opiniones, no sus conocimientos
- ☐ 2. Un dossier técnico de libre consulta (online, en tableros oficiales, oficinas municipales, etc.)
- ☐ 3. Un dossier a cada persona con documentación sobre el proceso
- ☐ 4. Información por parte de los servicios técnicos municipales
- ☐ 5. Expertos externos al ayuntamiento aportaron información
- ☐ 6. Se realizó una o varias sesiones previas al proceso participativo para informar detalladamente sobre los aspectos a decidir

## 30. En relación a el debate entre los participantes. En una escala del 0 al 10 donde el 0 significa que se evitó el intercambio de opiniones por considerarlo prejudicial para el proceso y el 10 que el debate y la diversidad de opiniones se fomentó. ¿En qué lugar de la escala colocaría esta experiencia?

### EL DEBATE .....

- ☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10  
 Se Evitó Se Fomentó

## 31. Y en su opinión, siendo 0 muy malos y 10 muy buenos, ¿cómo calificaría la calidad e interés de los debates realizados? (Si no estaba personalmente, por lo que tiene ud. entendido)

### CALIDAD E INTERES DE LOS DEBATES

- ☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10  
 MUY MALOS MUY BUENOS

## \* 32. a) ¿Desembocó el proceso participativo en la adopción de acuerdos o recomendaciones sobre una decisión municipal?

- ☐ 1. Sí
- ☐ 2. No
- ☐ 3. No sabe

**32. b) ¿En qué medida considera que esta experiencia tuvo relación con la toma de decisiones en el Ayuntamiento?**  
**Señale la opción, más acorde con el proceso. Recomendamos leer todas antes de elegir una.**

- ☐ a. Muy poco, el proceso no estuvo conectado con decisiones municipales
- ☐ b. Los/as participantes propusieron ideas, aunque fue el Ayuntamiento quien tomó las decisiones finales
- ☐ c. Las propuestas del proceso participativo fueron muy decisivas para la toma final de las decisiones municipales
- ☐ d. Los/as participantes no sólo decidieron sino que ayudaron después a poner en marcha la política

**33. En ocasiones es posible llevar a cabo propuestas que surgen en los procesos participativos, mientras que en otras no es posible adoptarl**  
**En una escala del 0 al 10, donde 0 es "ninguna" y e 10 "todas", ¿en qué medida cree usted que el ayuntamiento adoptó las decisiones o recomendaciones surgidas de este proceso participativo?**

**ADOPCION DE PROPUESTAS**

- ☐ 0  
NINGUNA  
propuesta  
ciudadana  
se adoptó
- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7
- ☐ 8
- ☐ 9
- ☐ 10  
TODAS las  
propuestas  
ciudadanas  
se  
adoptaron



**34. Dígame por favor su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases.**

**Puntúe de 0 al 10, donde 0 significa "nada de acuerdo" y 10 "totalmente de acuerdo" con esa afirmación**

**La experiencia participativa ....**

	0 NADA de acuerdo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 TOTALMENTE de acuerdo
a) Ha servido para incluir puntos de vista que antes no eran conocidos por los/as responsables municipales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) Ayudó a mejorar las relaciones y la coordinación entre varias concejalías	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) Contribuyó a mejorar la oferta de servicios municipales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) Mejoró las relaciones de la administración con las asociaciones	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) Mejoró la relación de la administración con la ciudadanía	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**35. Al finalizar el proceso, ¿se informó a los ciudadanos o participantes sobre el resultado?**

- ☐ 1. No, no se informó posteriormente
- ☐ 2. Sí, se convocó una sesión informativa especial sobre el tema
- ☐ 3. Sí, se publicó el resultado por los mecanismos habituales y oficiales
- ☐ 4. Sí, se comunicó por otros medios. Anotar ¿cuáles?

**\* 36. Una vez finalizado el proceso, ¿se realizó una evaluación del mismo?**

- ☐ 1. Sí
- ☐ 2. No
- ☐ 3. No sabe

**37. ¿Qué dificultades se detectaron en la evaluación?**

**En caso de no haber realizado evaluación, por favor indiquenos su opinión sobre los principales problemas del proceso. Marque las opciones que mejor se ajusten al caso.**

- ☐ a. Falta de coordinación entre administraciones y dificultades burocráticas
- ☐ b. Vaguedad o exceso de ambición en los objetivos planteados en el proceso
- ☐ c. Escasez de presupuesto, falta de recursos humanos ó materiales
- ☐ d. Discontinuidad o retrasos en el proceso
- ☐ e. Desinterés, desconfianza o demasiada exigencia a los participantes
- ☐ f. Falta de información técnica para la ciudadanía
- ☐ g. Falta de aplicación de las decisiones tomadas
- ☐ h. No estaban representados todos los agentes claves
- ☐ i. Otra dificultad, ¿cuál?

**38. En total, aproximadamente, ¿cuánto costó la experiencia participativa?**

**Por favor, anotar la cifra aproximada en Euros.**

**(Se se trata de un mecanismo estable, conteste pensando en el último año)**

**\* 39. ¿Dispuso el ayuntamiento de financiación externa al presupuesto municipal para la realización de esta experiencia?**

- ☐ 1. Sí
- ☐ 2. No
- ☐ 3. No sabe

**40. Aproximadamente, ¿a cuanto ascendió dicha subvención externa?, si hubo varias subvenciones, la cantidad de la suma de ellas.  
Anotar la cifra aproximada en Euros, con punto en los miles**

**(Si se trata de un mecanismo estable, por favor conteste pensando en el último año)**

**41. Para terminar, en una escala de 0 al 10, siendo 0 muy negativa y 10 muy positiva, globalmente, ¿cómo calificaría esta experiencia de participación realizada en su municipio?**

☐ 0 Muy NEGATIVA
 ☐ 1
 ☐ 2
 ☐ 3
 ☐ 4
 ☐ 5
 ☐ 6
 ☐ 7
 ☐ 8
 ☐ 9
 ☐ 10 Muy POSITIVA

### Segunda experiencia

Hasta aquí la descripción de la primera experiencia que usted señaló. Vamos ahora con la segunda

### Una experiencia

**7 a) (Si una experiencia)**

**¿Podría indicarnos el nombre (o la forma de llamar habitualmente) a esta experiencia participativa realizada en su municipio?**

### Primera experiencia

Nos gustaría conocer las características de este proceso de participación de su localidad.

**\* 8. Centrándonos en esta experiencia, ¿nos podría decir sobre qué tema/s trataba el proceso de participación ciudadana?**

**Señale un mínimo de 1 y máximo de 3 temas de la siguiente lista.**

- ☐ 1. Ordenación Urbana
- ☐ 2. Presupuesto municipal
- ☐ 3. Desarrollo económico (economía, turismo, trabajo)
- ☐ 4. Movilidad (e infraestructuras)
- ☐ 5. Bienestar social (educación, igualdad, servicios sociales, santidad)
- ☐ 6. Participación política
- ☐ 7. Medio ambiente
- ☐ 8. Inmigración, interculturalidad y racismo
- ☐ 9. Cultura (museos, exposiciones ...)
- ☐ 10. Nuevas tecnologías, información y comunicación
- ☐ 11. Otro tema. ¿Cuál?

**9. En una escala de 0 a 10 donde 10 significa que "mejorar los servicios que se prestan a la ciudadanía" era el objetivo prioritario de la experiencia y 0 significa que ese objetivo no era en absoluto prioritario, valore ¿en qué lugar de la escala situaría esta experiencia?**

**MEJORAR LOS SERVICIOS QUE SE PRESTAN A LA CIUDADANIA**

- ☐ 0 No era en absoluto objetivo de la experiencia    ☐ 1    ☐ 2    ☐ 3    ☐ 4    ☐ 5    ☐ 6    ☐ 7    ☐ 8    ☐ 9    ☐ 10 Era el objetivo prioritario de la experiencia

**10. Y en una escala similar, donde 10 significa que "hacer participar a la ciudadanía en las decisiones del gobierno municipal" era el objetivo prioritario de la experiencia y 0 significa que ese objetivo no era en absoluto prioritario, valore ¿en qué lugar de la escala situaría esta experiencia?**

**HACER PARTICIPAR A LA CIUDADANIA EN LAS DECISIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

- ☐ 0 No era en absoluto objetivo de la experiencia ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10 Era el objetivo prioritario de la experiencia

**11. Dígame por favor, ¿en qué año comenzó la experiencia?**

Por favor, anote el   
año con 4 cifras

**12. Por su duración o permanencia en el tiempo, clasificaría esta experiencia participativa como: .....**

**Por favor, señale una sola opción**

- ☐ 1. Experiencia puntual  
☐ 2. Proceso largo (de semanas o meses) pero limitado en el tiempo  
☐ 3. Mecanismo estable (permanente)

**13. Este mecanismo estable ¿sigue funcionando en la actualidad?**

**NOTA: Por favor, conteste a las preguntas que figuran mas adelante del cuestionario referidas a las características del proceso (nº de participantes, presupuesto, etc) pensando solamente en el "ultimo año" en que se aplicó este mecanismo**

- ☐ SI  
☐ NO

**14. En concreto, ¿en cuál o cuáles de los siguientes aspectos se aplicó el mecanismo participativo?**

**Señale tantas como corresponda**

- ☐ a. Se preguntó a los/as participantes sobre la situación actual (diagnóstico)
- ☐ b. Los/as participantes dieron soluciones a la situación o a un problema dado (programación)
- ☐ c. Los/as participantes hicieron propuestas concretas de qué decisiones se deberían adoptar (decisión)
- ☐ d. Los/as participantes llevaron a cabo sus propias resoluciones, gestionando los recursos municipales o invirtiendo sus propios recursos, Por ejemplo: plantar árboles (implementación)
- ☐ e. Los/as participantes evaluaron cómo había funcionado alguna política municipal (evaluación)

**\* 15. ¿Quién propuso o impulsó la aplicación de este mecanismo de participación?**

**Puede marcar hasta un máximo de 2.**

- ☐ 1. Un ciudadano/a o colectivo de ciudadanos
- ☐ 2. Una o varias asociaciones
- ☐ 3. Un consejo consultivo ya existente
- ☐ 4. Una empresa o colectivo de empresarios
- ☐ 5. El gobierno o la administración municipal
- ☐ 6. La oposición al gobierno municipal
- ☐ 7. Una administración supramunicipal (Diputación, Junta, Ministerio)
- ☐ 8. No sabe
- ☐ 9. Otro agente promotor: indicar ¿cuál?

**16. Principalmente, ¿a quién estaba dirigido el proceso?**

**Señale las que correspondan**

- ☐ 1. A la ciudadanía en general
- ☐ 2. A un sector concreto de la población (por ejemplo: mujeres, inmigrantes, comerciantes ...)
- ☐ 3. A asociaciones ó colectivos y a sus miembros
- ☐ 4. A un órgano de participación constituido previamente a la experiencia (consejos, etc.)
- ☐ 5. A personas con una opinión especialmente valiosa (expertos/as, líderes de opinión)

**17. ¿Cómo se seleccionó a los participantes?**

- ☐ 1. No se seleccionaron, el proceso fue abierto a toda la ciudadanía
- ☐ 2. Al azar
- ☐ 3. Por invitación: Se contactó directamente con personas o asociaciones para pedirles su participación.
- ☐ 4. Otro proceso de selección, ¿Cuál?

**18. Aproximadamente, ¿cuántas personas participaron en el proceso, sin contar con técnicos y dinamizadores?**

**(Si el proceso dura mas de un año, por favor conteste pensando solo en el último año)**

- ☐ 1. 10 personas o menos
- ☐ 2. Entre 10 y 24 personas
- ☐ 3. Entre 25 y 49 personas
- ☐ 4. Entre 50 y 99 personas
- ☐ 5. Entre 100 y 299 personas
- ☐ 6. Entre 300 y 499 personas
- ☐ 7. Entre 500 y 1.000 personas
- ☐ 8. Más de 1.000 participantes
- ☐ 9. Si sabe el número exacto de participantes. Anote ¿cuántas personas participaron?

**19. Además de las personas a título individual ¿Participó algún tipo de las siguientes asociaciones o entidades en el proceso?**

**Marque todas las que tomaron parte en el proceso**

- ☐ 1. Consejo consultivo ya existente
- ☐ 2. Sindicato (obreros o agricultores)
- ☐ 3. Fundación ó ONG
- ☐ 4. Asociación vecinal o cívica
- ☐ 5. Asociación religiosa
- ☐ 6. Asociación deportiva, recreativa o cultural
- ☐ 7. Asociación de empresarios, comerciantes o colectivo profesionales/s
- ☐ 8. Asociación de servicios de bienestar (discapacidad, dependientes, enfermos, emigrantes, excluidos)
- ☐ 9. Otro tipo de asociación
- ☐ 10. No, ninguna

**20. Además del ayuntamiento, ¿en este proceso participativo han intervenido otras administraciones u organismos públicos?**

☐ 1. Si

☐ 2. No

☐ 3. No sabe

---

**21. Por favor, indique qué institución/es participaron y qué tarea/as desarrollaron cada una de ellas.**

**Puede Ud. señalar tantas tareas por institución como corresponda.**

	1. Iniciativa/promoción de la experiencia	2. Financiación	3. Asesoramiento, apoyo técnico	4. Intervención como otro participante más
a. Mancomunidad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Diputación provincial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Junta de Andalucía	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Administración del Estado, Ministerio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Unión Europea o otros organismos supranacionales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Organismos autónomos o Empresas públicas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Otro Ayuntamientos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

---

**\* 22. ¿Se realizó algún tipo de difusión de la convocatoria en medios de comunicación formales o informales?**

☐ 1. Si

☐ 2. No

☐ 3. No sabe



**23. ¿Qué medios se utilizaron para hacer esta difusión?**

**Marque todos los que se utilizaron en esta ocasión.**

- ☐ 1. radio local
- ☐ 2. prensa local
- ☐ 3. televisión local
- ☐ 4. cartas personales
- ☐ 5. cartelería, folletos, etc.
- ☐ 6. información a las asociaciones
- ☐ 7. información en la página web del ayuntamiento
- ☐ 8. mail, sms, redes sociales
- ☐ 9. megafonía
- ☐ 10. otros medios ¿cuál?

**\* 24. ¿Se inspiraba esta experiencia en alguna otra realizada con anterioridad en este u otro municipio?**

- ☐ 1. Sí
- ☐ 2. No
- ☐ 3. No sabe

**25. ¿En cuál? ¿podría por favor anotar el nombre de la experiencia y el municipio en que tuvo lugar?**

- 1. Nombre de la experiencia
- 2. Municipio

**\* 26. Durante el proceso participativo, ¿cuál/cuales de las siguientes metodologías se utilizaron?**

**Por favor, marque todas las herramientas con las que se trabajó.**

- ☐ a. Grupos de discusión
- ☐ b. Consulta o referéndum
- ☐ c. Talleres participativos
- ☐ d. Jornadas
- ☐ e. Pleno o asamblea abierta
- ☐ f. Jurado ciudadano
- ☐ g. Diagnóstico participativo
- ☐ h. Brainstorming (tormenta de ideas)
- ☐ i. Nuevas tecnologías (forum on-line, votación por internet ...)
- ☐ j. Investigación - Acción - Participación
- ☐ k. Cuestionario estructurado
- ☐ l. Entrevistas individuales
- ☐ m. Otra, ¿cuál?

**27. ¿Se contó con una consultoría o empresa como apoyo a esta experiencia?**

- ☐ 1. Si
- ☐ 2. No

**\* 28. Antes o durante el proceso, ¿se facilitó a los/as participantes algún tipo de información?**

- ☐ 1. Sí
- ☐ 2. No
- ☐ 3. No sabe

**29. ¿Qué tipo de información se les facilitó?**

**Marque las que corresponda**

- ☐ 1. Una pequeña introducción, no técnica porque interesaban sus opiniones, no sus conocimientos
- ☐ 2. Un dossier técnico de libre consulta (online, en tablones oficiales, oficinas municipales, etc.)
- ☐ 3. Un dossier a cada persona con documentación sobre el proceso
- ☐ 4. Información por parte de los servicios técnicos municipales
- ☐ 5. Expertos externos al ayuntamiento aportaron información
- ☐ 6. Se realizó una o varias sesiones previas al proceso participativo para informar detalladamente sobre los aspectos a decidir

**30. En relación a el debate entre los participantes. En una escala del 0 al 10 donde el 0 significa que se evitó el intercambio de opiniones por considerarlo perjudicial para el proceso y el 10 que el debate y la diversidad de opiniones se fomentó. ¿En qué lugar de la escala colocaría esta experiencia?**

**EL DEBATE .....**

- ☐ 0   ☐ 1   ☐ 2   ☐ 3   ☐ 4   ☐ 5   ☐ 6   ☐ 7   ☐ 8   ☐ 9   ☐ 10  
 Se Evitó Se Fomentó

**31. Y en su opinión, siendo 0 muy malos y 10 muy buenos, ¿cómo calificaría la calidad e interés de los debates realizados? (Si no estaba personalmente, por lo que tiene ud. entendido)**

**CALIDAD E INTERES DE LOS DEBATES**

- ☐ 0   ☐ 1   ☐ 2   ☐ 3   ☐ 4   ☐ 5   ☐ 6   ☐ 7   ☐ 8   ☐ 9   ☐ 10  
 MUY MALOS MUY BUENOS

**\* 32. a) ¿Desembocó el proceso participativo en la adopción de acuerdos o recomendaciones sobre una decisión municipal?**

- ☐ 1. Sí
- ☐ 2. No
- ☐ 3. No sabe

**32. b) ¿En qué medida considera que esta experiencia tuvo relación con la toma de decisiones en el Ayuntamiento?**  
**Señale la opción más acorde con el proceso. Recomendamos leer todas antes de elegir una.**

- ☐ a. Muy poco, el proceso no estuvo conectado con decisiones municipales
- ☐ b. Los/as participantes propusieron ideas, aunque fue el Ayuntamiento quien tomó las decisiones finales
- ☐ c. Las propuestas del proceso participativo fueron muy decisivas para la toma final de decisiones municipales
- ☐ d. Los/as participantes no sólo decidieron sino que ayudaron después a poner en marcha la política

**33. En ocasiones es posible llevar a cabo propuestas que surgen en los procesos participativos, mientras que en otras no es posible adopttarlas. En una escala del 0 al 10, donde 0 es "ninguna" y e 10 "todas", ¿en qué medida cree usted que el ayuntamiento adoptó las decisiones o recomendaciones surgidas de este proceso participativo?**

**ADOPCION DE PROPUESTAS**

- ☐ 0  
NINGUNA  
propuesta  
ciudadana  
se adoptó
- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7
- ☐ 8
- ☐ 9
- ☐ 10  
TODAS las  
propuestas  
ciudadanas  
se adoptaron

**34. Dígame por favor su grado de acuerdo con cada una de las siguientes frases.**

**Puntúe de 0 al 10, donde 0 significa "nada de acuerdo" y 10 "totalmente de acuerdo" con esa afirmación**

**La experiencia participativa ....**

	0 NADA de acuerdo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 TOTALMENTE de acuerdo
a) Ha servido para incluir puntos de vista que antes no eran conocidos por los/as responsables municipales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) Ayudó a mejorar las relaciones y la coordinación entre varias concejalías	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) Contribuyó a mejorar la oferta de servicios municipales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) Mejoró las relaciones de la administración con las asociaciones	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) Mejoró la relación de la administración con la ciudadanía	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**35. Al finalizar el proceso, ¿se informó a los ciudadanos o participantes sobre el resultado?**

- ☐ 1. No, no se informó posteriormente
- ☐ 2. Sí, se convocó una sesión informativa especial sobre el tema
- ☐ 3. Sí, se publicó el resultado por los mecanismos habituales y oficiales
- ☐ 4. Sí, se comunicó por otro/s medios. Anotar ¿cuál?

**\* 36. Una vez finalizado el proceso, ¿se realizó una evaluación del mismo?**

- ☐ 1. Sí
- ☐ 2. No
- ☐ 3. No sabe

**37. ¿Qué dificultades se detectaron en la evaluación?**

**En caso de no haber realizado evaluación, por favor indiquenos su opinión sobre los principales problemas del proceso.  
Marque las opciones que mejor se ajusten al caso.**

- ☐ a. Falta de comunicación entre administraciones y dificultades burocráticas
- ☐ b. Vaguedad o exceso de ambición en los objetivos planteados en el proceso
- ☐ c. Escasez de presupuesto, falta de recursos humanos ó materiales
- ☐ d. Discontinuidad o retrasos en el proceso
- ☐ e. Desinterés, desconfianza o demasiada exigencia a los participantes
- ☐ f. Falta de información técnica para la ciudadanía
- ☐ g. Falta de aplicación de las decisiones tomadas
- ☐ h. No estaban representados todos los agentes claves
- ☐ i. Otra dificultad, ¿cuál?

**38. En total, aproximadamente, ¿cuánto costó la experiencia participativa?**

**Por favor, anotar cifra aproximada en euros.**

**(Si se trata de un mecanismo estable, por favor conteste pensando en el último año)**

**\* 39. ¿Dispuso el ayuntamiento de financiación externa al presupuesto municipal para la realización de esta experiencia?**

- ☐ 1. Sí
- ☐ 2. No
- ☐ 3. No sabe

**40. Aproximadamente, ¿a cuanto ascendió dicha subvención externa?, si hubo varias subvenciones la suma de ellas.  
Anotar la cifra en euros con punto en los miles.**

**(Si se trata de un mecanismo estable, por favor conteste pensando en el último año)**

**41. Para terminar, en una escala de 0 al 10, siendo 0 muy negativa y 10 muy positiva, globalmente, ¿cómo calificaría esta experiencia de participación realizada en su municipio?**

☐ 0 Muy NEGATIVA ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10 Muy POSITIVA

**42. ¿Tiene previsto su ayuntamiento emprender alguna nueva experiencia de participación ciudadana en el próximo año?**

- ☐ 1. Sí  
☐ 2. No

#### Datos de clasificación de la entrevista

**D1. Por favor, señale su PROVINCIA**

- ☐ - Almería  
☐ - Cádiz  
☐ - Córdoba  
☐ - Granada  
☐ - Huelva  
☐ - Jaén  
☐ - Málaga  
☐ - Sevilla

**D2. Indique el nombre del MUNICIPIO**

**D3. ¿Cuántos HABITANTES tiene su municipio?**

☐ 1. menos de 5.000 habitantes

☐ 2. entre 5-10.000 habitantes

☐ 3. entre 10-20.000 habitantes

☐ 4. entre 20-50.000 habitantes

☐ 5. mas de 50.000 habitantes

**D4. Indique el PARTIDO POLITICO del Alcalde**

☐ - PSOE-A

☐ - PP-A

☐ - IU-CA

☐ - PA

☐ - INDEPENDIENTE / Otros

☐ - No contesta

**D5. Por favor, anote un TELEFONO municipal de contacto  
(Por si es necesario aclarar o completar algo de información de esta encuesta)**

Esto es todo, gracias por su tiempo y su ayuda.  
Por favor, envíenos el cuestionario, dando al finalizar a la tecla HECHO.

**¿Desea recibir mas adelante información sobre resultados del estudio?**

☐ Si

☐ No

En caso afirmativo, por favor, anótenos aquí su e-mail



# Anexo 3: Trabajo de Campo

## Desarrollo del trabajo de campo

El trabajo de campo del estudio tuvo lugar entre los días 17 de septiembre de 2009 y 30 de noviembre de 2009. Por lo tanto, el estudio estuvo abierto en Internet durante 75 días naturales.

Hubo cuatro grandes olas de envíos de cuestionarios, el envío inicial y tres olas de recordatorios posteriores. El seguimiento de las respuestas diarias (ver gráfico) muestra que cada una de ellas tuvo como resultado un incremento significativo de los cuestionarios válidos recibidos.

	Correos enviados	Cuestionarios válidos finales
17 de septiembre	400	36
21 de octubre	399	66
3 de noviembre	333	87
23 de noviembre	316	120

Para producir este resultado fueron fundamentales las tareas de seguimiento realizadas en torno a estos envíos:

- 11 de septiembre, envío de una carta previa de presentación del estudio, a la atención del alcalde o el

responsable del área de participación local. En ella se explicaba el objeto del trabajo y se animaba a colaborar en el estudio.

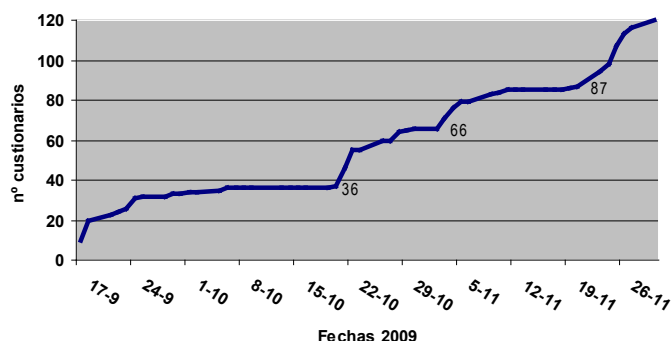
- Antes de la segunda y la tercera ola de envíos del cuestionario, se lanzaron dos cartas recordatorias (el 20 y el 28 de octubre 2009) y una última carta de aviso (25 de noviembre) antes de cerrar la recepción de cuestionarios.

- Entre las distintas oleadas se realizaron varias batidas de llamadas de seguimiento a los ayuntamientos (mas de 150 llamadas en total), con objeto de subsanar errores en los correos electrónicos que rebotaban o parecían incorrectos, indagar en la persona más adecuada para el nuevo envío del cuestionario, incentivar a completarla la encuesta a los que solo la habían comenzado pero la tenían incompleta, etc.

- En 12 casos concretos, los ayuntamientos se pusieron en contacto directamente con el equipo investigador para solicitar el envío (o reenvío) del cuestionario.

- Con fecha 14 de diciembre se envió una carta (por e-mail) de agradecimiento a los municipios que habían respondido y completado la encuesta.

Grafico de evolución en la realización de los cuestionarios: fechas de inicio de las respuestas y fechas de envío de cuestionarios



## Control del trabajo de campo y depuración

Inicialmente, se fue realizando una primera supervisión de las entrevistas que iban llegando y quedaban almacenadas en el servidor externo contratado (surveymonkey). Una vez finalizada la recepción de cuestionarios, 8 entrevistas fueron anuladas, 6 porque apenas contenían información y 2 por duplicidades del mismo municipio. Así, de los 128 cuestionarios recibidos, quedaron los 120 cuestionarios válidos en que se basa este libro.

Seguidamente se completó manualmente, consultando diversas fuentes secundarias, los datos de clasificación municipal (provincia, número de habitantes, partido político del alcalde, etc.) de más de 30 cuestionarios que llegaron incompletos. Posteriormente, se procedió a agrupar o recodificar algunas variables (por ejemplo, las respuestas a la categoría “otros, anotar” que existía

para varias preguntas) para facilitar la tabulación y el análisis posterior de datos.

De los cuestionarios recogidos, 98 municipios afirmaron contar con experiencias participativas. No obstante, en 9 de estos municipios apenas había información sobre la experiencia (menos del 25% de las variables). Estos municipios se mantuvieron en la base de datos municipal (es decir, aceptamos su afirmación de que habían realizado experiencias participativas), pero se anularon estas experiencias de la base de datos de experiencias por contener poquísima información. Otras 8 experiencias, aun siendo bastante incompletas en la información facilitada, pasaron este mínimo del 25% y se encuentran incluidas en el fichero de experiencias.

En síntesis, se han obtenido 120 encuestas validas, de ellas:

- En 22 localidades NO se han realizado experiencias de participación.
- En 98 municipios SÍ han realizado experiencias participativas.

Entre estas encontramos:

- 9 casos que citan alguna experiencia pero no las desarrollan (no figuran en base de datos de experiencias).
- 22 municipios han realizado 1 sola experiencia (o solo desarrollaron una experiencia en el cuestionario).
- 67 municipios han hecho y desarrollan más de una experiencia (2).

En total se han recopilado **156 experiencias válidas para su análisis.**

## Tabulación

Posteriormente, esta información ha pasado del servidor remoto del programa a los distintos ficheros Excel (de municipios y de experiencias) para ser ordenada y completada (concretamente con la asignación de información sociopolítica y económica del municipio, según datos de La Caixa y del INE). El resultado han sido dos bases de datos de 120 (municipios) y 156 (experiencias) observaciones cada una que han sido tratadas y analizadas en formato .sav (SPSS). Esto ha permitido el análisis tanto a nivel “municipio” (capítulo 3), como tomando por unidad cada una de las “experiencias de participación” descritas en los cuestionarios (capítulos 4 a 6).

# Anexo 4: Modelos de carta



Madrid, septiembre 2009

Estimados Señores/Señoras:

Nos ponemos en contacto con Uds. para informarles que el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) está realizando un estudio sobre experiencias de participación local en Andalucía.

Su municipio ha sido seleccionado para formar parte de la muestra representativa de dicho estudio. Por este motivo, próximamente, su Ayuntamiento recibirá un correo electrónico con una encuesta dirigida a la persona encargada o responsable de la participación en su localidad. Rogamos avisen a la persona indicada y le hagan llegar dicho mensaje. Se trata de unas preguntas sencillas sobre actividades desarrolladas en el municipio durante los últimos años. Sus respuestas son muy importantes para conocer bien la realidad local andaluza y poder realizar recomendaciones para su mejora.

Queremos agradecerles por adelantado su amable colaboración con este trabajo.

Reciban un cordial saludo,

Joan Font Fábregas  
Director de Investigación  
Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)  
joan.font@cchs.csic.es

C/ ALBASANZ 26-08  
28037 MADRID  
ESPAÑA  
TEL. 916 022 300  
FAX. 916 022 971  
<http://www.cchs.csic.es>



MINISTERIO  
DE CIENCIA  
E INNOVACIÓN



CENTRO DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES  
Instituto de Políticas y Bienes Públicos

Estimado Señor/Señora:

Desde el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) nos volvemos a poner en contacto con su Ayuntamiento para informarles que **estamos realizando un estudio sobre experiencias de participación local en Andalucía** y que su municipio ha sido seleccionado para formar parte de la muestra representativa de dicho estudio.

Recientemente **han debido recibir** un correo electrónico con un enlace (link) que daba acceso a **una encuesta informática** sobre las actividades de participación desarrolladas en su municipio, para la persona encargada o responsable de la participación ciudadana en su localidad.

A todos los que ya la han cumplimentado y enviado queremos agradecerles su participación; a los que la tienen a medias -informarles que pueden recuperarla allí donde la dejaron- y enviarla lo antes posible, **a los que aun no completaron la encuesta queremos pedirles y animarles a completarla y enviarla**. Su participación en este proyecto es importante para conocer la realidad local andaluza y realizar recomendaciones de mejora para el futuro.

Con la intención de que puedan participar todos los interesados, **si algún ayuntamiento aun no ha recibido dicho correo con la encuesta, rogamos se pongan en contacto con nosotros y se la haremos llegar de la forma que le resulte más conveniente**. Se trata de un correo electrónico que pinchando en el enlace (link) da acceso a una sencilla encuesta sobre participación local, que una vez completada se envía fácilmente desde el mismo ordenador.

Agradecemos de antemano su colaboración con este trabajo, que servirá para conocer y mejorar la participación local en Andalucía.

Reciba un cordial saludo,

Joan Font Fábregas  
Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)

No dude en ponerse en contacto con nosotros en:  
paloma.fontcuberta@cchs.csic.es

C/ ALBASANZ 26-28  
28037 MADRID,  
ESPAÑA  
TEL: 916 022 300  
FAX: 916 022 971  
<http://www.cchs.csic.es>

